

UNIVERSIDAD DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO



TESIS DOCTORAL

Roturaciones arbitrarias y concesión de terrenos

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Ángel Tarano Fernández

Madrid, 2015

Rd. 54. 273

TE
73

ROTURACIONES ARBITRARIAS

Y

CONCESION DE TERRENOS

(Tesis doctoral redactada por D. ANGEL TARANO FERNANDEZ de acuerdo con las normas y directrices señaladas por el Catedrático D. JOSE VALENZUELA SOLER).

SANTANDER, Abril de 1.954

=====

=====

=====

73

ROTURACIONES ARBITRARIAS Y CONCESION DE TERRENOS

I N D I C E

CAPITULO I

CONCEPTO E HISTORIA

CONCEPTO	Cuartilla	1
PRECEDENTES DOCTRINALES *	Id.	1
ANTECEDENTES HISTORICOS a) Edad Antigua.	Id.	17
b) Edad Media	Id.	28
c) Edad Moderna	Id.	81
d) Edad Contemporánea	Id.	93

CAPITULO II

DERECHO POSITIVO	Id.	97
----------------------------	-----	----

CAPITULO III

ESTUDIO DEL PROBLEMA EN LA MONTAÑA

SITUACION ACTUAL	Id.	160
----------------------------	-----	-----

SOLUCION	Cuartilla	196
JUSTIFICACION	id.	201
NATURALEZA JURIDICA	id.	248
- - - - -		
BIBLIOGRAFIA	id.	275
-----oooOooo-----		

(1)

ROTURACIONES ARBITRARIAS Y CONCESION DE TERRENOS
=====

CAPITULO I

CONCEPTO E HISTORIA

CONCEPTO.- En general, recibe el nombre de roturación toda clase de labor que se hace en prados, montes, eriales o terrenos incultos para dedicarlos al cultivo, denominándose roturaciones arbitrarias las practicadas sobre los bienes de propiedad privada del Estado o en los patrimoniales de las Corporaciones locales, respecto de los cuales la intromisión en ellos puede llegar a fundar un derecho en favor de quien la produce, no al amparo de lo preceptuado en el Código Civil sino a base de lo dispuesto en la legislación especial que regula la materia, cuyo estudio será objeto del capítulo siguiente.

HISTORIA.- a).- PRECEDENTES DOCTRINALES.- (los datos y referen-

(2)

cias contenidos en éste apartado han sido obtenidos, en su mayoría, de la obra titulada "Colectivismo Agrario en España", de Joaquín Costa, páginas 3 a 246).— Bajo el epígrafe que acabamos de enunciar trataremos de resumir y enumerar, por orden cronológico, los diversos criterios y puntos de vista distintos sustentados por los más sobresalientes y destacados economistas y pensadores patrios, en orden al originario sistema de organización y regulación de la propiedad de la tierra y su posterior desarrollo y evolución a través de los años, atemperándose a las circunstancias y situaciones de hecho creadas por el devenir de los sucesos políticos, económicos y sociales que, al igual que en el resto de Europa, se sucedieron en nuestra Patria desde principio de la Edad Moderna hasta nuestros días.

En el año 1.526 Juan Luis Vives imprimió en Brujas su admirable obra titulada "De subventionem Pauperum, sive de Humanis necessitatibus", en el que da por sentado que el estado primitivo de la Sociedad

(3)

humana fué la comunidad de bienes, si bien poco tiempo después se practicó una división de los campos contiguos a cada Ciudad entre los ciudadanos, trazando a cada uno sus límites, consagrados por el rigor de las Leyes, señalando igualmente las causas diversas por las cuales muchos de esos ciudadanos perdían su hacienda, cayendo en la miseria, y de ahí la necesidad de que los ricos y poderosos acudieran en auxilio de los necesitados, fijando el criterio de que "todo aquel que no reparte a los pobres lo que le sobra de los usos necesarios de la naturaleza es un ladrón y si no castigado como tal por las leyes humanas lo es seguramente por las divinas".

A finales del mismo siglo XVI, el jesuita talaverano Juan de Mariana, en su obra "de Rege et Regis institutione", hace una crítica severa del estado social de su tiempo y afirma que el estado primitivo y más feliz de la humanidad ha sido la propiedad colectiva de las riquezas naturales, singularmente de la tierra, cuya propiedad individual es hija de la codicia y de la rapiña, la cual se halla vinculada al

(4)

bien de la colectividad y por eso la Administración pública se debe incautar de los campos descuidados para someterlos a un cultivo diligente, postulado éste que guarda gran analogía con lo dispuesto en la Ley I, título II, Partida II, en que expresamente se dice que "Tenga gran cuidado el Príncipe que se cultive toda la tierra que se pudiere cultivar, favorezca a los que se esmeren en labrarla, mande castigar a los que fueren negligentes".

Pocos años después, el licenciado Francisco Murcia de la Llama discurría, para restaurar el poderío español, un arbitrio consistente en lo siguiente: "Puesto que el Rey posee tierras, que llaman baldíos, en abundancia, disponga que todas las Pilas o Parroquias siembren en ellos diez fanegas de sembradura, un año en un pago y otro año en otro, las cuales diez fanegas (de simiente) ha de prestar el Concejo hasta la cosecha. El beneficio del berbechar, segar y sembrar éste trigo, y lo demás necesario hasta ponerlo en la troje, se hará por el pueblo en día de fiesta, juntado con repique de

campanas, después de aver oído missa, llevándose el Rey el fruto libre y sin costa alguna".

Por aquél tiempo, el ilustre humanista cordobés Pedro de Valencia, decía que en la infancia de la humanidad las tierras labrantías eran propiedad común de todos los hombres: para hacer más cómoda su labor fueron repartidas entre ellos, pero no en pleno dominio, sino en enfiteusis y con la condición de que cultivaran el respectivo lote, y de que lo cultivaran bien, debiendo caer en comiso en caso contrario, estableciendo, pues, como consecuencias de tal premisa: 1ª que nadie debe poseer más tierra que la que haya de cultivar por sí y necesite para su sustento, y, 2ª Todos sin excepción han de encontrar siempre inocupada y a disposición suya la extensión de tierra que se propongan poner en cultivo y les sea precisa.

En la primera mitad del siglo XVII, Don Miguel Caxa de Leruela, apologista ferviente de la ganadería y su campeón contra la agri-

(6)

cultura, atribuía la escasez de mantenimientos que se padecía en su tiempo, la carestía de los precios y la general despoblación, al aniquilamiento de los ganados estantes, efecto de las disposiciones que, en mal hora, otorgaron a la agricultura en 1.591 el arbitrio de los rompimientos en dehesas y pastos comunes, excluyendo a dichos ganados de los privilegios de la Mesta, y de ahí que sintiera marcada inclinación por el Régimen de la Ley Licinia, Ley agraria de los Romanos, que no permitía poseer más que siete yugadas de tierra, dividiendo al efecto los campos entre los ciudadanos, reservando el resto para pasto público y concejil, considerando tal disposición como "la más conveniente para mantener a los ciudadanos en paz y en abundancia y a la República sin ociosos y asegurada de tiranos".

Veinte días llevaba de gobierno el Conde de Aranda cuando se expidió la Real Provisión de 2 de mayo de 1.766, por la cual, ("en consideración a la notable decadencia que padece la labranza en estos Reynos, y a ser conforme a la natural justicia el que se repartan en-

(7)

tre todos los vecinos de los pueblos sus tierras baldías y concejiles, por el derecho que cada uno tiene a ser arrendatario de ellas, además de la preferencia que dicta la equidad a favor de los braceros y pegujaleros que carecen de tierras propias"), acuerda generalizar a toda la provincia de Extremadura cierta providencia que había adoptado y ejecutado en su reducido círculo, con la mira de favorecer a las clases pobres, el Corregidor Intendente de Badajoz; y en su consecuencia, manda que todas las tierras labrantías propias de los pueblos, y las baldías o concejiles que se rompiesen y labrasen en dicha provincia en virtud de Real facultad, se dividan en suertes, se tasen por labradores pequeños y "se repartan entre los vecinos más necesitados", con la condición de que los diviseros o concesionarios de tales suertes han de cultivarlas por sí, sin que les sea lícito subarrendarlas, y que las pierdan y se den a otro vecino aquellos que las subarrendaren o las dejaren eriales dos años seguidos, y de igual modo los que se retrasaren otro tanto tiempo en el pago de la pensión. En los años

(8)

siguientes el Consejo de Castilla reiteró la disposición de referencia por otras dos que llevan la fecha de 12-29 de noviembre de 1767 y 18 de marzo de 1768, haciendo extensivo el beneficio del repartimiento primeramente a Andalucía y la Mancha, y después a todo el Reino. Tres años después, por una nueva Provisión de 26 de mayo de 1770, el Consejo retocó su obra y, aunque con ligeras modificaciones, en general, conservó y reprodujo las bases de las Reales provisiones anteriores. Sin embargo, no obstante los laudables propósitos que se perseguían, es lo cierto que dichas Leyes no llegaron a encarnar en la realidad nacional, pudiendo perfectamente afirmarse que no han tenido otro valor que el de ser expresión o reflejo del pensamiento del Consejo de Castilla de aquellos tiempos, y de ahí que me haya decidido a incluir en esta referencia histórica de las doctrinas al Consejo de Castilla, en vez de reservarle el lugar correspondiente dentro de la relación histórica del derecho positivo, objeto del capítulo siguiente.

(9)

Principalmente, dos han sido las causas que impidieron que el pensamiento del Consejo se convirtiera en realidad: una, que la reforma dispuesta en sus Leyes tenía enfrente a la opinión activa del País, representada por la plutocracia provinciana, en quien estaba vinculado el gobierno de los Concejos y de quien exclusivamente dependía la ejecución de las Leyes, y, otra, la falta absoluta de capital mueble y semoviente que padecían los trabajadores del campo, y que habría exigido tratar los repartimientos con el mismo criterio que se estaba aplicando a la colonización, en la cual no se daba a los pobladores solamente tierra, sino que además se les proveía de casa, aperos, semillas, ganados, ropa, etc.etc., es decir, de todo lo que les era necesario e indispensable para la iniciación de su nuevo sistema de vida y posterior desenvolvimiento.

En la segunda mitad del siglo XVIII, los que fueron Fiscales del Consejo Supremo de Castilla, Floridablanca y Campomanes, en sus respectivas Respuestas fiscales, o sea, en los dictámenes que emitieron

(10)

con ocasión del expediente sobre la crisis agrícola y cuestión social en la Provincia de Extremadura, proponen soluciones que concuerdan en el fondo con el espíritu y tendencia general predominantes en el pensamiento del Consejo, que más arriba acabamos de señalar, en orden a la organización y regulación de la propiedad territorial.

En la misma época que los dos anteriores, el sabio economista asturiano, Don Gaspar Melchor de Jovellanos, en su celebrado "Informe en el expediente de Ley Agraria", pone de manifiesto un decidido y ferviente entusiasmo por el concepto individualista, que tan gran influjo ha ejercido después en la legislación, pudiendo decirse que forma época en la historia de la Economía pública en España. Según él, la protección de las Leyes respecto de la agricultura debe consistir solo y exclusivamente en "remover los estorbos que se oponen a la libre acción del interés privado", reconociendo que la libertad de acumular grandes extensiones de propiedad territorial engendra, como decía, "aquella desigualdad que es el verdadero origen de tantos vicios

(11)

y males como afligen a los cuerpos políticos", pero afirmando, a renglón seguido, que tal acumulación de riqueza es un mal necesario.

Sin embargo, años después, viajando por Asturias, la experiencia le hace ver que el criterio del interés personal, fundamento y alma de su doctrina económico-política, había hecho quiebra; que los colonos de aquella Región, entregados a sí propios, libres de toda traba legal, habían creado un orden de cosas el más contrario a su conveniencia, que materialmente los aniquilaba, observando que la posesión del suelo, lejos de acumularse y concentrarse en pocas manos, como en la Roma imperial, se había desmenuzado, dividiéndose y subdividiéndose las suertes hasta un extremo inconcebible, de lo cual solo se originaban daños sin cuento para los colonos, privados en su mayor parte de subsistencia cómoda y segura, condenados a todo género de privaciones, y como consecuencia, emigración, abandono de haciendas, desamparo de familias, lo que le obliga a reconocer que el instinto de los productores no es guía tan infalible como en principio había creído,

volviendo la vista hacia la conciencia reflexiva de la Sociedad, representada por sus órganos legislativos, dando implícitamente la razón a Floridablanca, Campomanes y demás, acabando por donde ellos habían principiado, y reaccionando contra sí propio, si bien resistiéndose a confesarlo.

A finales del mismo siglo XVIII, el lebaniego Don Rafael de Floranes se muestra entusiasmado y partidario apasionado de la Constitución agraria de los Vacceos, de que más adelante hablaremos, (posesión de las tierras en comunidad, labrándolas individualmente partidas en quilonas distribuidos por suerte al vecindario, para luego poner los frutos en común y repartirlos entre todos conforme a las necesidades de cada uno, de manera que las desgracias y felicidades, la buena o mala suerte de tierra, la cosecha adversa o favorable, etc.etc., nunca recaían sobre uno sino que la Comunidad entera soportaba estas vicisitudes), ... llegando a agotar en su favor el diccionario de la ponderación y del encomio, expresando con venemencia el anhelo de vivir

(13)

en una República constituida según el orden de la de dicho pueblo, llevando su pasión al extremo de encararse con Aristóteles y maltratarlo por haber declarado necesaria y conforme a razón la propiedad individual, y con el pueblo romano por haberla introducido en las comarcas del Turo.

A principios del siglo XIX, la Comisión de Agricultura de las Cortes de Cadiz, en su dictámen de 22 de febrero de 1.812, se pronuncia resueltamente contra la posesión colectiva en la forma tradicional, y a favor de la individualización de las tierras concejiles, si bien conservando todavía a los pueblos el dominio directo, al menos de una parte de ellas. Al efecto, propuso que "los terrenos de propios se redujeran a dominio particular, asegurando sobre ellos, por enfiteusis perpetuos, lo que entonces producían para los gastos municipales", con la condición de que "no cultivándolos o no pagando en dos años el canon respectivo, perderían su suerte, dándose a otro más laborioso", y que "los Baldíos", así comunes como realengos, "se vendieran o dieran a

(14)

censo o repartieran por un canon moderado o gratuitamente", según las circunstancias de cada comarca. A éste dictámen atemperaron las Cortes su famoso Decreto de 4 de enero de 1.813, si bien acentuando el sentido relativamente individualista en que estaba informado, puesto que ordenaba reducir todos los terrenos baldíos o realengos y de propios y arbitrios a propiedad particular plena, vendiéndose la mitad de los primeros por cuenta de la Deuda pública y dándose con los demás, en plena propiedad también, una suerte en concepto de "premio patriótico" a los defensores de la Independencia y de las Colonias, y otra a los vecinos que lo solicitasen y careciesen de tierras propias. Las labrantías de propios y arbitrios que entrasen en el repartimiento o formación de lotes, satisfarían un canon anual, igual a lo que reedituaba la finca con anterioridad, cuyo canon sería redimible. Así pues, el triunfo de Jovellanos y de su escuela había sido completo. Sin embargo, el Decreto no se llevó a ejecución, habiendo sido derogado en 1.814, y renovado en forma distinta por las Cortes de 1.820 y 1.822, (Orden de 28 de noviem-

bre de 1.820 y Decreto de 29 de junio de 1.822), con el mismo resultado negativo.

Mediado el siglo XIX, el economista asturiano Don Alvaro Florez Estrada dá a conocer su teoría de que la propiedad individual de la tierra es contraria a la naturaleza y condenada por la Ley natural y por sus resultados, ya que nadie puede poseer legítimamente otra propiedad que la de la riqueza que el mismo poseedor haya producido o que le haya sido transmitida por el productor, pero los dones naturales, que se producen sin intervención del hombre, entre los cuales se encuentra la tierra, no pueden ser materia de propiedad legítima para nadie, pues sería tanto como sembrar la simiente de la lucha de clases, debido a que como no es posible crear riqueza sin hacer previo uso de alguno de esos dones de la Naturaleza, si éstos fuesen comprendidos en el derecho de propiedad particular, el género humano quedaría imposibilitado de ejercer libremente las facultades que el Creador le concedió para obtener lo necesario a su subsistencia y adelantamiento. Por eso, el único re-

medio posible, sigue diciendo el sabio economista asturiano, consiste en rescatar las tierras indebidamente apropiadas y nacionalizar su dominio, siendo el Jefe del Estado el que debe encargarse de su distribución, arrendándolas por una renta moderada a los que hayan de cultivarlas, concluyendo su doctrina afirmando que un plan sabio de usufructo, que no permita a nadie poseer más terreno del que una familia cultive por sí, es el único compatible con un gobierno paternal y fuerte y el único capaz de desterrar la ociosidad y la miseria, atestiguándolo así no solo la razón sino la mayoría de los Códigos de la antigüedad, que así lo vislumbraron, reconociendo que la distribución de la tierra no debía depender, como la de los productos industriales, del trabajo del individuo, sino que debía ser ordenada por Leyes positivas, haciendo desfilar en éste punto de la exposición a Moisés, a Licurgo, a Licinio y los Graccos, al Feudalismo medioeval y al Imperio de los Incas, para deducir de su examen la entera conformidad de la razón histórica con su sistema económico-jurídico.

(17)

Posteriormente, los escritos del gran Jovellanos y de otros hombres eminentes de su Escuela prepararon la opinión a favor del sistema individualista, que al fin fué adoptado por nuestras modernas leyes, según tendremos ocasión de comprobar en el siguiente capítulo, culminando la aceptación de dicho sistema en el pensamiento actual del Nuevo Estado Español, del cual son reflejo y expresión evidente e inconfundible los principios doctrinales contenidos en las Normas fundamentales del Régimen, 26 puntos de la Falange, Fuero del Trabajo y Fuero de los Españoles, en todos los cuales, expresa o tácitamente, se recoge y señala el deseo del Estado de que la tierra, en condiciones justas, pase a ser de quienes real, verdadera y directamente la trabajen y exploten.

b).- ANTECEDENTES HISTÓRICOS.- Algunos textos sagrados refieren que el hombre fué primero agricultor y luego ganadero, siendo lógico que así haya sido, porque era lo inmediato, y es más fácil dominar las plantas que capturar y domesticar animales. Como dice Aristóte-

les en el libro II de su "Política", en la antigüedad las tierras arables se dividían y sorteaban anualmente entre las familias al efecto de cultivo y con la obligación de situar las cosechas en acervo común, para repartirlas luego según las necesidades de cada familia, siendo, por tanto, tierras comunales de cultivo agrícola.

Quizás la primera propuesta de repartición de tierras conocida sea la que se atribuye a un partido agrario o campesino en Grecia, a comienzos del siglo VI antes de Jesucristo, y la primera reforma que se llevó a la práctica la de Esparta, en donde una Ley agraria del año 820 antes de Jesucristo dividía el suelo en 9.000 grandes propiedades y 30.000 pequeñas.

Entre los Iberos y Celtas se repiten más tarde aquellos sorteos de tierras arables de que nos habla Aristóteles y así el historiador Siciliano Diodoro Sículo, contemporáneo del Emperador Augusto, que escribió pocos años antes de la Era cristiana, pero cuyas noticias acerca de la Celtiberia están tomadas de autores mucho más antiguos, tales

como Timeo de Tauromenia (siglo III antes de Jesucristo), Polybio (primera mitad del siglo II) y Posidonio de Apamea (hacia el año 100 antes de Jesucristo), refiere en su "Bibliotheca" que entre las naciones que confinaban con los Celtíferos, la más civilizada era la de los Vacceos, (tierra de Palencia y territorios cercanos), los cuales todos los años se distribuían entre sí las tierras de labor para que cada cual cultivase la parte que le correspondiera, poniendo luego en común los frutos obtenidos por todos y adjudicando a cada uno la porción que le correspondía en proporción al número de individuos de que se componía su familia, estando prohibido, bajo pena de muerte, ocultar algo de la cosecha para sustraerlo al acervo común.

Al invadir los Celtas, entre el siglo VI y el V antes de la Era cristiana, la Región que señoreaban los Vacceos, los naturales hubieron de oponer la misma tenaz y afortunada resistencia que tres o cuatro centurias después opusieron a las águilas romanas, combatiendo empeñadamente las dos razas por el señorío del suelo hasta que, por último, se

convinieron en poseerlo en mancomún, tras de lo cual operóse la fusión de ambas gentes por medio de los matrimonios mixtos, lo que permitió salvarse y perdurar la constitución agraria vigente en el país, al menos en los primeros siglos de la invasión, en que las tierras de labor se poseían en común, para más tarde, sobre todo fuera de la Celtiberia, ser apropiadas e individualizadas en vastas posesiones, debido a la concurrencia de diversos factores, cuyo análisis no corresponde a éste lugar, que provocaron la desintegración del aprovechamiento en común de las tierras arables hasta transformarse en propiedad individual, cuyo origen, casi siempre, era resultado de la ocupación, por botín y por despojo, acumulada en manos de la aristocracia celta, que excluyó del goce del suelo a los antiguos dueños del país, los cuales, forzados por la miseria, se vieron obligados a enajenar su libertad, entrando como clientes, colonos o mercenarios de los invasores, cayendo así en una situación difícil y humillante, fuente continua de enconadas y ardientes discordias.

En tiempos de la dominación romana, nadie supo apreciar la situación anteriormente creada con tanta perspicacia y elevación de miras, ni sacar partido de ella en bien de Roma y de los Celtíberos, como Tiberio Sempronio Graccho, Pretor de la España citerior entre los años 179 y 178 antes de la Era cristiana, quien, no bien hubo cerrado la serie brillante de sus triunfos sobre la Celtiberia, ajustó con diversas tribus tratadas de paz que hacían de los Celtíberos socios o aliados del pueblo romano y aseguró la paz interior restableciendo indirectamente la antigua constitución agraria del país, repartiendo tierras a todos, dando gozo y satisfacción a la plebe con el trabajo de los campos comunes, que era tanto como decir de la tierra propia, reparando así los efectos de la Conquista céltica al llamar a los proletarios al disfrute libre del suelo, emancipándolos por este medio del vasallaje opresor en que vivían.

Puede conjeturarse, y así parece admitirlo Nitzsch, que el Tribuno de la plebe Tiberio Graccho tomó en cuenta la constitución agraria im-

plantada por su padre en nuestra Península, al proyectar la famosa Ley agraria propuesta por él a los Comicios el año 134 antes de Jesucristo. La principal innovación introducida por esta nueva Ley agraria (Ley Semproniana) en las condiciones de la antigua (Ley Licinia Sextia), votada 234 años antes, parece autorizar aquella sospecha. Restituidas al Estado, en cuanto excedía la tasa de esa Ley antigua, las tierras comunes que los patricios venían detentando, y partidas en lotes o quíñones de treinta yugadas de cabida, habían de sortearse entre los ciudadanos y los socios itálicos, para que las poseyeran en arrendamiento perpétuo y como enfitéutico, con la calidad de inalienables, transmisibles a los descendientes y sujetas al pago de una módica pensión al Erario público, con la particularidad de que ésta distribución no se hacía solo por una vez sino que se estatuyó con carácter de permanente, creando a tal efecto los funcionarios repartidores llamados "triunviros", con cargo de ejecutar la Ley, decidir las contiendas que se suscitaban en su aplicación, etc. etc.

Con la caída del Imperio Romano y la invasión de los bárbaros las formas de dominio se alteran notablemente. Al igual que en otros países invadidos por los bárbaros, también en España se hace una división de tierras, atribuyéndose los visigodos dos tercios de las tierras poseídas por los hispano-romanos, distribuyéndose igualmente, en la misma proporción, una parte de las selvas, división que, en opinión de Fustel de Coulanges, no se trata de un reparto puro y simple de la propiedad sino más bien de que los provechos y los derechos útiles del dominio se encuentran repartidos entre los hombres en cada caso, si bien es de suponer que la división de tierras no se verificaría en todos los pueblos de la Península, pues el número de invasores era relativamente corto y debió de haber muchos pueblos en que no se establecieron. De este tiempo procede la existencia de los Montes baldíos, (desiertos o vacantes), al decir de Jovellanos, ya que "ocupando y repartiendo entre sí los visigodos los dos tercios de las tierras conquistadas y dejando uno solo a los vencidos, hubieron de abandonar y dejar sin dueño

todas aquellas a que no alcanzaba la población, extraordinariamente menguada por la guerra". El Liber Iudiciorum se ocupa de ellos como bienes de aprovechamiento común y habla también de bienes (selvas y pastos) comunes a los hóspites (hispano-romanos) y consortes (godos), pareciendo que se trataba de porciones de tierra, cada una de las cuales era común solamente a un godo y a un romano, es decir, a los que se habían dividido entre sí, (ellos o sus antecesores), una tierra, dejando una parte indivisa, que por eso era común, y en el Código de Eurico se contenían algunos párrafos que trataban de ésta división de tierras entre godos y españoles.

La nobleza goda estaba representada por los "seniores", que con el reparto de tierras adquieren arraigo, teniendo bajo su patrocinio a los bucelarios, hombres libres que buscaban la protección de otros más poderosos, de los cuales recibían armas, caballo y "tierras", a cambio de diversas obligaciones por parte del bucelario, entre ellas la de pagar al patrono algún canon o censo por la posesión de las

tierras. Si el bucelario abandonaba al patrono, no solo volvía a éste la tierra que le había dado sino que también se quedaba el patrono con la mitad de lo que el bucelario hubiese adquirido estando a su servicio, y si al morir el bucelario dejaba solo hijas, quedaban éstas bajo la potestad del patrono, reservándoles la tierra que había tenido su padre.

Además del patronato particular existió también el patronato regio, constituido por las concesiones de tierras que los Reyes otorgaban, siendo también de destacar las concesiones de terrenos que en ésta época se solían hacer a favor de los libertos, (hombres manumitidos de la esclavitud), con la condición de no enajenar dichas tierras e imponiéndoles la obligación del pago de una renta y otras diversas prestaciones.

En los primeros tiempos de los godos, la propiedad comunal tuvo gran extensión y siempre verdadera importancia agrícola, y, dado su origen común con los gautios de Escandinavia, los cuales tenían tierras del común y otras privadas, es muy probable que también en España a los

godos les sucediese lo mismo. La entrada de éste pueblo bárbaro en nuestra Patria origina un cambio de dominio: Las propiedades en cultivo fueron dejadas, en gran parte, en posesión de los agricultores, respetando igualmente los bienes de los Municipios, pero en cambio se apoderaron de los del Estado (exceptas) y se los distribuyeron los feudales como galaruón, pasando así al señorío feudal y viniendo por tanto a ser bienes privados. Otro de los pueblos bárbaros que a la caída del Imperio Romano penetró en España fué el de los suevos. Eran los suevos un pueblo eminentemente agrícola, entre los cuales parece ser que no existía la propiedad privada de la tierra, la cual pertenecía a la *civitas*, haciendo los Magistrados el reparto de la cosecha y practicándose el cultivo labrando en distinta hoja cada año, "año y vez" para alternar y barbechar, (Cesar. "De Bello Gallico", IV, I), forma de cultivo que, asimismo, fué indicada a propósito de dicho pueblo por los historiadores Tácito y Orosio.

A la invasión del árabes en España, al decir de Jovellanos, per-

duraba el mismo estado de cosas que en tiempo de los visigodos hemos dicho habían originado los Montes baldíos, de modo que a los albores de la Reconquista, incrementadas las razones de inseguridad que habían predominar a la ganadería sobre la agricultura, se hace lógico pensar que la propiedad de los Montes estaba muy inestabilizada, existiendo gran cantidad de ellos sin haber sido realmente apropiados por sujetos particulares, y, por tanto, incultos y pertenecientes a la comunidad, que los incluía dentro de sus fronteras para uso de todos.

Entre los árabes, esas tierras que no tenían dueño ni estaban atribuidas a nadie se consideraban tierras muertas y eran adquiridas en propiedad por aquél que las vivificaba, lo cual consistía en realizar alguno de los siguientes trabajos: hacer brotar el agua para la bebida o para el riego, sacarla de los terrenos pantanosos, edificar, hacer plantaciones, labrarla, destruir la maleza, nivelar el suelo y quitar de él las piedras, trabajos que tenían que ser autorizados por el Príncipe cuando se trataba de terrenos cercanos a centros de pobla-

ción. En el derecho musulmán existía también una forma de amortización de la propiedad llamada "habús", que se constituía cediendo el usufructo de determinados bienes en favor ya de Mezquitas, Escuelas, o Establecimientos benéficos, ya de los pobres en general o ya de personas particulares.

Los árabes distinguían la tierra islámica, que pertenecía a los creyentes desde tiempo inmemorial y pagaba el diezmo como reconocimiento del señorío de Dios, único propietario verdadero según Mahoma, y las tierras llamadas de conquista, que pagaban el "jarach" o tributo de vasallaje.

Cuando más tarde los Reyes cristianos van ensanchando los límites de sus fronteras, extendiendo la Reconquista a las distintas zonas de la Península ocupadas por los árabes, lógicamente, uno de los mayores problemas que a los Caudillos cristianos se les presentaba era precisamente el de la población y defensa de los territorios recién liberados, viéndose obligados, para atraer pobladores que quisieran enraizarse

en los mismos, comprometiéndose a la defensa de dichos territorios, a conceder determinadas ventajas y prerrogativas, como exenciones de tributo, "tierras", casas y aprovechamientos en montes y prados, contenidas y concedidas por medio de las denominadas Cartas pueblas o Cartas de población, para distinguirlas de las Cartas foreras o Fueros Municipales, en los que se contenían las Leyes, facultades y prerrogativas que, por el contrario, se concedían a las poblaciones ya formadas, sirviendo además todas ellas para caracterizar aquella época, en el orden legislativo, con las notas de democracia y respeto para con el pueblo, a quien le otorgaban normas y atribuciones para desenvolverse en interés general, preceptuándose en la generalidad de los Fueros, (de Soria, Salamanca, Cáceres, Cuenca, etc.), e igualmente se recogía en el Código de las siete Partidas, que las tierras concedidas tenían que ser utilizadas en común.

En los primeros momentos de la Reconquista existían pequeños propietarios (hereditarios), aunque quizá en cuantía no muy elevada, de-

bido a que solamente aquellos hombres que tenían sus tierras propias en la reducida zona que se salva de la invasión siguen dueños de la misma, si bien su número aumenta en los siglos siguientes. A principios del siglo VIII, en la Marca de Cataluña, muchos "hispani" recibieron del Rey franco tierras en *aprisio*, que acaban por hacerse propias. A partir de ese momento, en Cataluña, y sin duda ya desde antes en el Reino de Asturias, multitud de gentes empiezan a roturar y adquieren por "*aprisio*" o "*presura*" las tierras yermas que se van conquistando a los musulmanes. Este proceso, que se mantiene durante siglos, crea una muchedumbre de pequeños propietarios, que faltan, en cambio, al norte de los Pirineos. La repoblación del Duero, iniciada a mediados del siglo IX, abierta en cierto modo a la iniciativa privada, provoca en Castilla la aparición de pequeños propietarios libres en proporciones extraordinarias. De todas partes del Reino de Asturias acuden gentes sin tierra y sin señor, convirtiéndose así Castilla en el siglo X, en contraste con los viejos territorios

norteños, en tierra de pequeños propietarios libres. Por otra parte, también en León se establecen mozárabes libres, procedentes de las tierras del sur, que adquieren allí sus propiedades.

La mayor parte de los hombres, simplemente libres, que se encontraban en los territorios cristianos en los primeros siglos de la Reconquista, carecían de tierras propias, y para poder vivir habían de cultivar las pertenecientes a los nobles o a Iglesias o Monasterios. Unos de éstos eran descendientes de los colonos visigodos, y otros, que anteriormente habían gozado de libertad de movimiento, obligados por la necesidad a tomar tierras han de aceptar las condiciones que les imponían los dueños de éstas, entre las cuales se cuenta la renuncia a abandonarlas, quedando así adscritos a la "gleba" o tierra que cultivaban, de tal forma, que al enajenarse ésta se transmite con sus hombres y si huyen de la tierra el señor les podía perseguir. Lo mismo que los colonos romanos, podían roturar las tierras incultas del señorío mediante "presura", en cuyo caso las poseían por entero, pero

solo adquirirían la propiedad de la mitad de ellas, pudiendo disponer de las mismas con autorización del señor y variando de un lugar a otro las prestaciones a que estaban obligados aunque, por lo general, consistían en una renta en especie proporcionada a la cosecha, en la prestación de sernas o labores y en diversas exacciones señoriales, mejorando su condición en el noroeste de la Península cuando, en el siglo X, la repoblación del Duero atrae a los cultivadores, y éstos, para mejorar su suerte, huyen de las tierras, obligando así a los señores a suavizar la condición de los colonos para evitar la despoblación de sus territorios, equiparándolos a los hombres libres no colonos que cultivaban tierras en préstamo, e incluso se les permitía abandonar la tierra en ciertas circunstancias.

Sin embargo, no todos los hombres libres sin tierra y sin medios de adquirirla por "presura" se vieron obligados a entrar en el colonato, pues desde muy pronto los Reyes, nobles y Monasterios les ofrecen sus tierras, sobre todo las fronterizas, sin que los que las cultivasen

quedasen adscritos a ellas, sino que las recibían en precarium o préstamo y, por consiguiente, bajo contrato rescindible, si bien en algunas Regiones donde el poder señorial es fuerte y la tierra pertenecía en su mayor parte a los señores, como ocurría en Galicia, León y Cataluña, éstos ponían condiciones de cierta dureza, de tal manera, que sin impedirle coartaban la libertad de movimiento, y así en León y Galicia, donde estos cultivadores reciben los nombres de "homines de mandatione", "iuniores" y más adelante en lengua romance el de "foreros" o "solariegos", por la tierra que reciben han de dar al señor servicios consistentes en una renta y la prestación de sernas, pudiendo abandonar la tierra del señor cuando querían, variando con el tiempo y los lugares las condiciones en que podían hacerlo, ya que, mientras que en el siglo X, al marcharse, perdían la tierra del señor y la mitad de sus bienes, condición que a principios del siglo XI, según el Fuero de León, todavía se mantiene, no obstante, en este tiempo se les reconoce ya la posibilidad de vender a otro "iunior" el derecho de usufructo que tie-

nen sobre el solar y huerto, recibidos del señor, y sobre la mitad de sus tierras, así como la propiedad de la otra mitad, al paso que a mediados del mismo siglo, al "iunior" que quería marcharse se le permitía conservar, no la mitad, sino la heredad entera, siempre que se estableciera en sitio próximo y cumpliera sus obligaciones, conservando en el siglo siguiente la heredad entera donde quiera que vaya, aunque todavía a fines del siglo XII, en Galicia, cuando quería abandonar la tierra de su señor tenía que partir con éste su propia heredad. En Cataluña conservan siempre el derecho de marcharse a otro lugar, devolviendo la tierra del señor, según aparece en el Capitular pro hispania de Carlos el Calvo del año 844, hasta que a finales del siglo XI y sobre todo en el XII, los señores de la Región ejercen sobre estos hombres toda clase de violencias y abusos, pretendiendo sobre ellos derechos antes desconocidos, consiguiendo fijarles a la tierra, confundiendo su condición con la de los colonos adscritos a ella, no permitiéndoles abandonarla más que a cambio de una redención. En la segunda mitad de la Edad Media

los solariegos son ya verdaderos enfiteutas, cuyo derecho como tales consagró definitivamente en 1.348 el Ordenamiento de Alcalá, en el título 32, Ley 13, al declarar el derecho que tenían a la posesión del solar sin que el señor pudiera quitárselo mientras pagasen los tributos a que vinieran obligados, constituyendo así el eslabón intermedio que enlaza a los siervos de la gleba de la primera mitad con los foreros y censuarios de hoy. En Aragón y Navarra, durante el siglo XII, aparece una nueva clase de cultivadores libres llamados "exaricos", que no son otros que los musulmanes cultivadores de las tierras hasta entonces poseídas por ellos y luego propiedad de los conquistadores cristianos, los cuales, según la costumbre musulmana, entregaban como renta un quinto de los frutos obtenidos, y aunque a veces los señores logran convertirlos en colonos adscritos a la tierra, por lo general, los "exaricos" conservan su libertad de movimiento y todavía en el siglo XIII se pueden marchar de la tierra llevándose sus bienes.

Durante toda ésta época el señor atiende al sostenimiento de sus va-

sallos, bien con un sueldo, (vasallo asoldado), para distinguirle del vasallo criado, que es el que vivía en la casa del señor, mantenido por él, o bien concediéndoles tierras en usufructo vitalicio; si el señor es el príncipe, las tierras se concedían no solo de ésta manera, sino también muchas veces en propiedad (*iure hereditario*).

En Castilla, donde por la Reconquista el Monarca tenía siempre tierras abundantes, eran muy frecuentes las concesiones de ellas en propiedad, constituyendo dichas donaciones tanto un derecho como un deber del Príncipe, que de esta manera premiaba los servicios de sus hombres con justicia y liberalidad, si bien desde fines del siglo X se generaliza la entrega de las tierras en simple préstamo, (prestimonio, aton-do), debido a la conveniencia de tener siempre sujetos a los vasallos ante el temor de perder sus tierras. En Cataluña, la remuneración de los vasallos se hacía a la manera franca, en cuyo Reino, desde el siglo VIII, la monarquía, después de las donaciones en propiedad de la época merovingia, se encontraba sin tierras bastantes para continuar

esa práctica y se vió obligada a conceder las tierras simplemente en aprovechamiento, cosa, además, favorable a sus intereses, pues el vasallo, para no perder su disfrute, se mantenía fiel al señor.

En los primeros tiempos de la Reconquista, los nobles, tanto los ligados por el vínculo de vasallaje como los que no estaban sujetos al Príncipe por él, se ven favorecidos económicamente por la concesión de tierras, pues, siguiendo la tradición visigoda, en todas partes, y también en los territorios pirenaicos según las costumbres francas de los merovingios, muchos nobles recibieron tierras del Rey, como remuneración de servicios o como simple medio de atracción, unas veces propiedad enajenable y transmisible por herencia (*proprietas*), otras en propiedad vitalicia intransmisible, otras en simple tenencia (*precarium*), sin facultad de enajenarlas y solo en cuanto vivía el beneficiario o guardaba lealtad al Monarca, y, finalmente, como remuneración del servicio militar a caballo. Esta situación, que en Castilla se mantiene durante toda la época, evoluciona radicalmente en los territorios de-

pendientes del Reino franco a partir del siglo VIII, conforme ya hemos dicho anteriormente, y más concretamente veremos más adelante.

En los territorios peninsulares no dominados por los francos se continúa la tradición visigoda sin alteraciones fundamentales. El Rey conserva siempre su prestigio, y como dueño de las tierras reconquistadas poseía en todo momento abundantes recursos, lo que hace que los nobles y Corporaciones religiosas buscasen sus beneficios, de igual manera que muchos infanzones buscaban los de éstos, cuyos beneficios, muy frecuentemente, consistían en concesiones de tierras, a veces gratuitas, de pura generosidad, concediendo entonces la donación la plena propiedad de la tierra, con facultad de enajenarla y transmitirla a los herederos (*iure hereditario*), si bien de ordinario, cuando los Reyes y señores querían favorecer a sus vasallos o conseguir de ellos o de otras personas determinados servicios, en lugar de tierras en propiedad concedían solo el disfrute de las mismas, por cierto tiempo o con carácter vitalicio, no transmisible a los herederos, (atondo, présta-

mum o prestimonium), renunciabile libremente por el prestatario pero que el señor, al menos a principios del siglo XII, no podía revocar sin causa justa, de no haberlo así estipulado.

Como ya anunciamos anteriormente, en Cataluña, la remuneración de los vasallos se hacía lo mismo que en el Reino franco, donde, en un principio, los reyes merovingios, al igual que los visigodos, acostumbraron hacer a sus servidores y funcionarios, en pago de sus servicios o para atraérselos, donaciones de tierras en propiedad o en precarium, sin facultad de enajenarlas, condicionadas a su fidelidad al monarca y limitadas a la vida del donatario, cuyas tierras pertenecían generalmente a los Reyes, si bien cuando éstos carecieron de ellas no vacilaron en tomar las de las iglesias y monasterios. Así, cuando en la primera mitad del siglo VIII, agotado el Patrimonio real, el mayordomo de Palacio Carlos Martel, se ve en la necesidad de asegurar su posición política dentro del Reino, concediendo abundantes tierras a sus partidarios, no tiene más solución que apoderarse de las pertenecientes a las Iglesias

y Monasterios, realizando de este modo una cierta secularización de la propiedad eclesiástica. Ante la protesta de la Iglesia, los hijos de Carlos Martel, Carlomagno y Pipino, llegaron a un acuerdo con ella en el Sínodo de Leptines (año 743), en virtud del cual se reconoce al derecho de propiedad de la Iglesia sobre dichas tierras, devolviéndole parte de ellas y quedando el resto en precarium en poder de las personas que las habían recibido, a cambio del pago de un census, a imitación de lo cual, en lo sucesivo, el Rey, los nobles y las Iglesias dan también en precario sus propias tierras, es decir, simplemente en aprovechamiento, mediante el pago de un census o la prestación de determinados servicios, primero con carácter vitalicio y tendiendo más tarde a hacerlos hereditarios.

Manifestación del sentido económico-social de la Edad Media es la ocupación de la tierra por el trabajo, institución muy generalizada en la España de aquella época como fácilmente podemos comprobar a poco que examinemos las particularidades del Derecho de cada Comarca o Región vi-

(41)

gente en aquel entonces: El Fuero aragonés de *scalpis*, declarado por D. Jaime el Conquistador en las Cortes de Huesca el año 1.247, estatutaba que todo aquel que señalase un terreno en monte o yermo y lo roturase a seguida o dentro de los sesenta días siguientes al del señalamiento, lo hacía suyo, pero si dejaba transcurrir ese término sin haberlo labrado, el señalamiento quedaba sin efecto y cualquier otro vecino del mismo pueblo podía ocuparlo y disfrutarlo en la misma forma, con tal de que lo arase dentro de 40 días.

Se vé pues, como observa Costa en el "Colectivismo Agrario en España", páginas 250 y 251, que no bastaba, según el fuero, el ánimo o la intención de poner en cultivo un terreno circuyéndolo con un surco o con una línea de mojones, sino que era preciso que esa intención se tradujera en hecho antes de dos meses.

Finalmente, es preciso también recordar aquí que, según cita que de Ibando de Bardaxi hace Lissa y reproducen Franco y Guillén, las tierras adquiridas conforme al fuero de *scalpis* volvían a su antiguo estado si

el roturador dejaba dos años seguidos de sembrarlas, quedando otra vez a disposición del primer ocupante.

En la actualidad, está fuera de toda duda la falta de vigencia de ese fuero, ya que si bien es cierto que, de hecho, parece haberse observado hasta una fecha no muy lejana, dada la importancia, para la vida legal, de ese derecho de escalar y la natural resistencia a disposiciones legales opuestas a usos como ese, antiquísimos y amparados en el fuero, sin embargo, hoy no nos parece que pueda sostenerse ante la Administración o ante los Tribunales, con esperanzas de éxito, la vigencia de una disposición que se estimará caducada desde los famosos Decretos de Felipe V, que solo dejaron en pié en Aragón los fueros concernientes a las cuestiones entre particulares, esto es, de Derecho privado civil.

Ciertamente, en las ordinationes de ciudades, villas y comunidades, como indica Costa, pueden leerse reglas sobre escalíos ampliando o restringiendo el fuero general, pero, no obstante, las que se citan son anteriores a Felipe V, no sabiendo de ningunas posteriores en que esas dis-

posiciones se contengan, y si algunas hubiera en que los escalíos se permitieran, o no tendrían verdadera fuerza, en el terreno del Derecho constituido, o habrían de obtenerla de la autorización que alcanzaran, como sucedió con las Ordenanzas de la Comunidad de Teruel y villa de Mosquemuela, aprobadas por el Consejo en 1.725 y que Felipe V confirmó.

D. Pascual Savall y D. Santiago Penen, después de citar varias disposiciones, a partir de la Real Provisión de 26 de mayo de 1.770, acerca de los descunjeos y roturaciones de terrenos comunes, en la edición moderna de los "Estatutos y Ordinaciones de los montes y huertas de la ciudad de Zaragoza", Zaragoza, 1.861, dan por supuesto que "todas aquellas deben considerarse sin objeto ni aplicación, porque habiéndose declarado en estado de venta todos los bienes de los propios y comunes de los pueblos, salvo los que fuesen de común aprovechamiento de sus vecinos, (artículos 1º y 2º de la Ley de 1º de mayo de 1.855), era ya legalmente imposible hacer uso de la facultad concedida por el fuero, puesto que los montes en que podrían hacerse escalíos o roturaciones deberían ser ena-

jenados y reducirse a la condición de propiedad privada, tan pronto como su venta se realizase".

Es ese un error, en el concepto de Costa, porque como ya indicó Ibañeta de Bardaxi hace más de tres siglos, las tierras donde estaba autorizado el escalfo eran las baldías, llamadas en Aragón "Montes blancos", es decir, las tierras de aprovechamiento común, las cuales, dice, no fueron desamortizadas en 1.855 ni lo han sido después sino relative. Pero sin embargo, de acuerdo nosotros con la opinión sustentada por D. Marcelino Isábal, tenemos que añadir que si bien es verdad que el error, en parte, está en eso, no es menos cierto que, a nuestro juicio, el verdadero error está en suponer que hasta 1.855 pudieran hacerse escalfos en virtud de lo declarado en el Fuero, ya que éste pudo considerarse legalmente extinguido y la materia de roturaciones sujeta a las disposiciones generales administrativas de los siglos XVIII y XIX, aún cuando en la práctica y de hecho hubiera seguido observándose en alguna localidad, por lo que Costa, (en la obra citada, página 254), después de decir que pudo

contemplar en acción y estudiar en vivo, en su integridad y de un modo general, el fuero de 1.247, hubo de añadir: "o la práctica de que fué reflejo o traducción, sobradamente imperfecta e inexpressiva".

Por lo que respecta a Aragón, no concluiremos ésta materia sin antes resaltar que, al igual que actualmente señalamos en esta Provincia de Santander, según veremos en el Capítulo III, como precedente de tal práctica viciosa, también en Aragón existen campos o terrenos, como en el Monte Fartué, de la villa de Boltaña, adquiridos en su tiempo por título de escalfo, que mediante expedientes posesorios o en otra forma igualmente abusiva, se han amillanado e inscrito en el Registro de la Propiedad como dominio pleno de sus poseedores, aunque si bien con el gravámen de no poder ser transmitidos a forasteros, pero quedando así sustraídos del Patrimonio público y comunal de los pueblos.

En 1.068 el conde Ramón Berenguer declaró uno de los usages u observancias de Barcelona, denominado "usage stratae et viae publicae" por las palabras con que empieza, sobre las cosas de dominio y uso público,

preceptuando, (Ley 1ª, título III, libro IV de las Constituciones), que las vías públicas, las aguas corrientes y fuentes vivas, los prados, los pastos, las selvas, los carrascales y las rocas que formaban parte del territorio del condado, se considerasen pertenecer a las "potestades", no para que las tengan en alodio, disponiendo de ello como de patrimonio propio, sino para que estén en todo tiempo al aprovechamiento de todos los pueblos sin obstáculo ni contradicción de alguno y sin ningún servicio determinado.

Respondiendo a esa enumeración la rúbrica de dicho título III, al decir: "De las servidumbres, aguas, emprius y fuentes", aclarando Vives Gebriá que si bien empriu o ampriu, en general, significa el derecho de aprovecharse de una cosa, comunmente se toma por el derecho de aprovechar el terreno inculto, y a veces por ese mismo terreno.

No perduró el usage en la generalidad con que aparece en su texto, no éste habla, al menos expresamente, de roturaciones. Ya Marquillas, a mediados del siglo XV, comentando el usage y refiriéndose a otro an-

tiguo, decía que había quedado derogado por el no uso o por una costumbre contraria observada en todas partes por tanto tiempo que no había memoria de hombres en contrario, derogación, según advierte Vives Cebriá, sancionada por la Ley 1ª del título de que hablamos, (Pedro II en las Cortes de Barcelona, año 1.283), en que se ordenó estar a las costumbres de cada lugar.

Entre esas costumbres y teniendo su fundamento legal, al decir de Costa, en la disposición del usage, estaba la práctica del escalfo en aquellas comarcas y localidades de Cataluña donde no ha existido algún ordenamiento especial, tal como el Fuero de Tortosa, (Libro I, rúbrica 1ª, costumbre 6ª del "Libre de les costumes generals scrites de la insigne ciutat de Tortosa"), cuya costumbre, según Foquet, decía como sigue: "Los ciudadanos y habitantes de la ciudad y del término gozan la franquicia de poder cultivar y arar las tierras yermas del mismo sin impedimento y sin servicio que no están obligados a prestar a persona alguna, venderlas y enajenarlas, con el fruto de las tierras yermas, en la extensión de un

tiro de piedra de una libra, y disponer de ella a toda su voluntad, en todo o en parte, con sus entradas y salidas, excepción hecha de los lugares o territorios ya de antiguo donados por el Príncipe", pero sin que por la mera ocupación se adquiriera la propiedad de tales tierras, las cuales "se hallan pendientes de la condición de continuar siem pre en su cultivo, so pena de perderlas sus dueños y volver al común".

La interpretación de esa costumbre ha sido objeto de empeñadísimos debates, al decir de Foquet, según el cual se llegó a pretender que no solo se refería tal costumbre a los bienes absolutamente yermos o baldíos sino también a los yermos particulares, lo que se declaró no ser legal, citándose por el insigne escritor diversas poblaciones de la Provincia de Gerona, como Partinas, Caralps, Agassa, Tossas, etc., cuyo territorio, dice, "ora hace poco, si tal vez no es aún, en su mayor parte, cuando no todo, comunal, regulándose los aprovechamientos, en lo tocante a cereales, mediante su limitación a los emprius, esto es, a las piezas o parcelas de tierra que escalaban los labradores o que habían escalado

ellos o sus antecesores, por derechos de adquisición, en cualquier paraje libre del término municipal", estando únicamente vedado hacer empriu o artigar en las partes más altas y más inclinadas de las sierras, a fin de evitar la formación de torrenteras que decalvarían la roca, removiendo de su asiento la delgada capa vegetal y transportándola a los ríos y al mar, ("El Colectivismo Agrario en España", páginas 260 y 261).

Finalmente, por lo que respecta a la vigencia de estas costumbres, decimos aquí lo mismo que ya hemos dicho con relación a Aragón, es decir, que nos parece que se haberse salvado en algunas localidades, en todo caso no serán muchas, habrá sido por tolerancia o negligencia de la Administración o sus agentes, pero donde se produzca cuestión, en tanto no se modifique el estado de derecho existente en la materia, la resolverá en forma la Administración, resultante principalmente de la legislación de Montes.

Igualmente, los Fueros del Reino de Valencia incluían también entre las cosas de uso público y gratuito las tierras que los moros no habían

(50)

dejado ya labradas y apropiadas, hallándose facultado todo ciudadano para ocuparlas, sembrándolas o plantándolas, sin necesidad de pedir licencia. ("El Colectivismo Agrario", página 261).

En Navarra, lo que en general se llama roturación toma allí el nombre especial de rotura. Con referencia a la Información de 1.893 sobre Reformas Sociales, afirma Costa en la página 258 de la obra citada, que en dicha Región existía la costumbre de escaliar en los montes comunes y la ha ya reconocida en el fuero que Sancho Ramirez, Rey de Aragón y de Navarra, dió a Arguedas en 1.092, en donde expresamente se puede leer: "que podades escaliar en la bárdena o a vos ploguiere en los hyernos; et mando que en vuestras pressenes non entrecas uno sobre otro ata el cabo de diez aynnos", explicando Yanguas en el "Diccionario de Antigüedades del Reino de Navarra, Pamplona 1.840, tomo I, página 52, que pressenes era "ocupación de tierras mediante su cultivo, pero sin adquirir la propiedad, ya que dejando de cultivar diez años seguidos podía tomarlas cualquier otro vecino".

El Fuero general consagra también la facultad de ocupar y labrar tierras a discreción en los incultos de las villas de realengo, no solo en favor de los infanzones, sino que también de los pecheros y villanos, distinguiéndose en ésto del Fuero aragonés y del catalán, aunque tal vez en el precepto más que en la realidad, si bien al infanzón correspondía, en su caso, doble porción que al labrador pechero o al villano, según establece en los capítulos 1º y 2º, título II, del libro VI.

En la Novísima Recopilación de Navarra, libro IV, se contiene un título, el V, que trata de las roturas y guardas de huertos cerrados y árboles frutíferos, con la particularidad de que salva la Ley 13 de dicho título, demás parecen tener por objeto la defensa de la propiedad privada. En cambio la 13 lleva una rúbrica que ya claramente indica su objeto: "Que en las tierras de Andía, Encía y Urbasa no se hagan roturas y las hechas de 40 años a esta parte se dejen hermar", Ley esta motivada, según parece, por la petición que los Estados hicieron al Rey, quejándose aquellos de que desde los ganaderos naturales del Reino, desde tiempo inmemorial, en uso, cog

tumbre y posesión de gozar con todos sus ganados las hierbas y aguas de las expresadas tierras, los vecinos de algunos lugares hacían roturas que sembraban, así en corralizas como fuera de ellas, y aún mataban los ganados que en ellas encontraban, por lo que debía prohibirse tales roturas, a lo que accedió el Rey en su decreto, (Pamplona 1580), pero haciendo excepción de las roturas poseídas por tiempo de 40 años continuos, o hechas con derecho o título legítimo.

Por la Ley 26 de las Cortes de 1826 y 1829, que tuvo por objeto principal fomentar el arbolado, se estableció en el artículo 30 la prohibición toda clase de roturas en los montes y baldíos del común, a no preceder permiso del Consejo, con audiencia de la Diputación, y previos ciertos informes del Ayuntamiento y Junta, declarando el artículo 68 que la disposición de referencia no comprendía los terrenos o montes donde hubiera facerías o goce promiscuo entre dos o más pueblos o vecinos particulares, debiendo continuar como antes las convenciones, concordias y demás pactos que tuvieran entre sí.

Por lo que se refiere a las Provincias Vascongadas, nota Costa en la obra y página citadas en la cuartilla 50ª, que como el Fuero de Logroño, dado en 1095 por el Rey Don Alfonso VI, es coetáneo del dado por Sancho miroz a Arguedas en 1092, ya citado anteriormente, en él se autorizaban los escalíos en términos parecidos a los del de Arguedas: "ubicumque potuerint infra términos invenire heremas terras quae non sunt laboratas, laborent eas", y como dicho fuero rigió como fuero general por toda la Rioja y Provincias Vascongadas, no es de extrañar, por tanto, encontrar la misma institución de la presura y escalío en los cuerpos legales de Vizcaya y Guipuzcoa, ora tengan carácter local, ora general, citando a tal propósito una ordenanza de Deva en que se consignaba el derecho que gozaban los vecinos de "hacer piezas labradías" en las tierras y ejidos comunes, así como los fueros generales del Señorío de Vizcaya, en que se alude al "derecho de cerrar o hacer llosa de pan y sembradura en tierra que sea usa y exido común", prohibiendo en este último cerrar las tales llosas con valladar y pared y autorizando el seto, con tal de abrir portillos en él por tres par-

tes, luego de alzada la cosecha, para que los ganados pudieran entrar y pacer libremente, hasta la nueva sementera.

En Castilla, dice Costa, ("El Colectivismo Agrario", página 261), las expresiones "hacer presura", "tomar presura", que suenan con frecuencia en diplomas antiguos, significan ocupar la tierra de monte, romperla o descuajarla, poblarla, y "jus adprisionis", el derecho o facultad de roturar con licencia o concesión real tierras yermas que nadie poseía ni poblaba, establecerse o alzar en ellas casa de labor.

Tal facultad se concede en no pocos fueros municipales y así Costa, al examinar una Ley compilada en 1.348, Ley 13, título 23 del Ordenamiento de Alcalá, vé una prueba de que los solariegos tenían ese derecho de adquirir tierras roturándolas cuando dice que "los vasallos solariegos podían escaliar, ganando heredad en ejidos, en montes e en sierras, que non sea en el término del Rey o del Abadengo", o lo que es igual, en las tierras del común.

Aún tratándose de tierras ajenas, el Fuero Viejo parece autorizar su

cultivo por quién no es su dueño. "Esto es fuero de Castiella, dice la Ley 3ª, título 3, libro IV: que si alguna tierra yace erial e la labra algúnd labrador; e quando viene el tiempo de coger el pan, viene suo dueño de la tierra, e quier la segar, e levar el pan della, deve el que la labró, levar el pan della, e al dueño darle suo derecho de tercio, o de quarto, qual fuer la tierra, magtier que la aya labrada sin mandado de suo dueño".

Asimismo, son varios los fueros, como los de Plasencia, Cáceres, Alcaudete, Cuenca y Zorita, en los que se menciona el cargo de "quadrallero" que, según Costa, tenía por objeto partir, sortear y adjudicar las tierras de labor, mientras que en otros fueros se habla de los "sexmeros" como encargados de llevar a cabo la división y repartición por sorteo de los terrenos que el Concejo hubiere acordado, cargos ambos que, en opinión del Sr. Puyol, eran una misma cosa, pero que sea lo que fuere evidencian la existencia en aquél entonces de la práctica o costumbre que exigía la necesidad de los mismos, para llevar a cabo las particio-

nes y adjudicaciones de las tierras de que hablamos, en la forma también prevista.

Después de la Ley compilada en 1.348 en el Ordenamiento de Alcalá, a que nos hemos referido en la cuartilla 54, no se conoce ninguna otra Ley castellana que aluda a la forma de aprovechamiento de las tierras concejiles de que se trata en aquella, si no es algún fuero municipal, tal como el de Soria, que condena a la pérdida y comiso de la yunta y de la labor o sembrado a favor del Concejo, a todo aquél que no siendo vecino haya roturado en los ejidos de la Ciudad, providencia que se encuentra reproducida en una Ordenanza de Lorca de 1.528, pero en cambio, dice Costa, por Luis Mexía es conocida la costumbre de adquirir propiedad en los baldíos por el medio de descuajarlos y sembrarlos, siempre que no pasara de lo preciso para ocupar y sustentar al roturador y su familia, cuya costumbre estaba en vigor en tierra de Cuenca y Alarcón y en varias otras comarcas del Reino de Castilla, y tenía fuerza de Ley por consecuencia de lo estatuido en materia de derecho consuetudinario por el Cód-

digo de Partidas.

En la Provincia de León había pueblos como el de Sorriba, Ayuntamiento de Cistierna, que recibieron tierras a foro perpetuo de algún Señor, con la condición de que serían disfrutadas exclusivamente por los vecinos del pueblo, no partiéndose nunca los quifiones y transmitiéndose en caso de muerte a uno solo de los hijos del respectivo llevador, según el orden que el Concejo hubiese establecido, con la obligación de trabajar por sí cada vecino la suerte que llevase, sin poderla arrendar a nadie bajo pena de quedar excluido de ella y pasar al Concejo su disfrute, y lo mismo Villacié de Campos, que poseía diversas tierras partidas en quifiones, las cuales se sorteaban entre los vecinos más antiguos para que las beneficiasen y usufructuasen individualmente, con prohibición de darles en arriendo y de dejarlas incultas o eriales, habiendo de pasar por causa de muerte a las respectivas viudas o a uno de los hijos.

En la zona entre andaluza y extremeña de la Mancha parece que exis-

tían lugares cuyas tierras, así de pasto como de labor, eran comunes casi en su totalidad, repartiéndose las últimas entre los vecinos por sorteo, y en las cuales, además, cada uno tenía el derecho de acotar y cerrar trozos o parcelas, segregándolas del común aprovechamiento, haciéndolas independientes del sorteo y quedando usufructuario exclusivo de ellas. También en Andalucía se ha practicado, más o menos, esta institución, y así en las poblaciones del antiguo condado de Niebla (Huelva), todo labrador o ganadero podía, sin licencia de Autoridad, edificar casa o corral para ganado en los baldíos, con la particularidad de que si cubría de teja la edificación, aunque no fuese nada más que una parte, adquiría ipso facto el derecho de exclusiva sobre una superficie alrededor, graduada en una fanega de tierra, para roturarla o ponerla en cultivo, no pudiendo vedarla a los ganados en tanto no verificase el rompimiento y consiguiente siembre del suelo, pero, en cambio, si la construcción estaba cubierta de ramaje no llevaba consigo accesión ninguna de terreno, siendo esta una costumbre tan generalizada y arraigada

en aquella Región que los Ayuntamientos admitían sin dificultad en el amillaramiento las edificaciones de referencia con sus respectivos anejos de tierra, con lo cual se facilitaba su acceso al Registro de la Propiedad, transmitiéndose con regularidad por los títulos ordinarios.

En la Provincia de Badajoz estuvo muy desarrollada la institución conocida con el nombre de "Roza", consistente en la concesión de tierra a todo vecino que la solicitaba para plantío de viñas u olivares. Era, por consiguiente, una variedad del repartimiento de terrenos de labor de aprovechamiento común, de la cual nos hablan las Ordenanzas de la Ciudad de Badajoz, formadas en 1.767, al expresar que en todos los montes que a la población se habían adjudicado por baldíos, se diesen a cada uno de los vecinos, presentes y futuros, cuatro cahizadas de tierra en sembradura, (equivalente a 12 fanegas), para que las aprovecharan por sí y por sus herederos, pero sin que las pudiesen vender o de otro modo enajenar. La concesión de tales heredamientos se hacía libre de todo gravámen y a perpetuidad, disponiendo al efecto la Ordenanza que las hereda-

des incultas y pobladas de maleza, cuyos dueños no fuesen conocidos, o no las rompieren en término de un año, o las dejasen recaer en su antiguo estado inculto e infructífero, se vuelvan a incorporar en el terreno baldío y puedan darse y concederse a diverso dueño, con la obligación de desmontarlas en limitado, pero competente tiempo. Esta costumbre de la Ciudad de Badajoz ha ido desapareciendo poco a poco del territorio y hoy día no tiene la menor efectividad en expresada población.

En Asturias, la posesión de las tierras escaladas era temporal, no pudiendo pasar nunca de cuatro años. Una de las Ordenanzas generales del Principado formadas en 1594, consagra el derecho de "romper algún pedazo para labrar, o abonar alguna parte dél para segar yerba o para otros aprovechamientos suyo particular" en los términos baldíos y concejiles, y continúa en posesión de tales pedazos roturados o adhesados por tiempo de cuatro años, pasados los cuales han de restituirse a la condición de pasto com-

El malogrado jurisconsulto asturiano Pedregal, en sus estudios acerca del derecho consuetudinario de aquella Región, escribió que "en muchos pue-

bles de Asturias, con autorización de los Regidores, y en otros sin necesidad de autorización, podían los vecinos roturar terrenos y cultivarlos en su exclusivo provecho durante tres o cuatro años, sembrando trigo o ceno en el último año con objeto de que los terrenos quedasen en mejores condiciones para el pasto". Este sistema de escalfo no indefinido, sino meramente cuatrienal, al decir de Costa, ha debido regir también en algunas comarcas aisladas del Pirineo, al menos en la vertiente septentrional.

En el año 1781 la Diputación del Principado de Asturias formó un proyecto de Código administrativo provincial y municipal, teniendo a la vista las Ordenanzas de todos los Concejos, cotos y jurisdicciones, en cuyo título IX trata "de la agricultura, cultivo y siembra de tierras, cosecha de frutos y cierre de prados y heredades", organizando el disfrute de las tierras públicas y articulando un sistema agrario que, probablemente, según observa Costa, pertenece más bien a la historia de las doctrinas que a la de los hechos.

Principia dicho título exponiendo que la Ordenanza antigua del Princi-

(62)

pado, a que anteriormente hemos hecho referencia, y las Leyes del Reino, conceden muy cortas facultades a los vecinos "para el apropiio y rompimiento de términos comunes y baldíos", y que a causa de ello las gentes viven con suma estrechez y miseria, o emigran, por lo que, a fin de remediarlo, se autoriza a los vecindarios para que cierren y laboreen toda clase de terrenos comunes, en los sitios que las Juntas Parroquiales de Agricultura designen previamente.

El terreno así señalado para repartimiento había de distribuirlo la Junta respectiva entre los vecinos que no poseían en la Parroquia, cuando nos, dos mil ducados de hacienda raiz, dando una parte igual a todos y procurando que cada uno obtuviera su porción unida toda en lo posible, no compuesta de diversas parcelas, tributando las suertes: 1ª, un canon de tres reales, dos y uno, según la calidad del suelo, por cada día de bueyes o yugada de tierra concedida que se cierre, y, 2ª, el diezmo de los frutos que produjera.

El partícipe o comunero que no cerrase la suerte adjudicada dentro de

los seis meses siguientes a la adjudicación, o que no la laborease dentro del primer año, o que en cualquier tiempo dejare de cultivarla debidamente dos años seguidos, perdería todo derecho a la posesión de tal suerte, la cual se daría a otro vecino que careciera de labranza, si bien tributando ya doble canon, no pudiendo los poseedores amayorazgar no vincular sus suertes, ni cederlas o cargar en ellas censo o hipoteca a favor de Manos-muertas, ni venderlas o hipotecarlas a favor de particulares sin licencia de la Junta de Agricultura, la cual podía concederla si apreciaba, previo oportuno informe, que el poseedor tenía verdadera necesidad de vender, debiendo pagarse en todo caso al fondo de Caminos "por el derecho del público a la propiedad del terreno", el cinco por ciento del importe de la venta o enajenación, correspondiendo, por otra parte, a la Junta Parroquial de Agricultura el decidir la clase de fruto que se había de cultivar, según la calidad y condición de los terrenos, no siendo lícito a los llavadores o dueños sembrar otro diferente del acordado, bajo pena de perder la cosecha para el fondo de Agricultura, sirviendo de remate a esta cons-

titución dos providencias que afectan a la propiedad privada, autorizando la primera las permutas forzosas, "por lo mucho que conviene a la agricultura que se tengan las posesiones unidas, y las costosas disensiones que ocasionan la mezcla de haciendas pertenecientes a distintos dueños", "cdo, a juicio de la Junta de Agricultura, fuesen necesarias o muy convenientes al que las intente, y de poco perjuicio al dueño de la hacienda que se solicita cambiar", y prohibiendo la segunda que el colono pudiera partir la respectiva casería, debiendo sucederle en ella uno solo de sus hijos, elegido libremente por él con aprobación del dueño, en atención a que la "división de caserías entre los varios hijos del llevador de ellas es perjudicial a todos, pues no queda a ninguno labranza suficiente".

Finalmente, para terminar esta materia, solo nos resta añadir que del estudio de las fuentes escritas relativas a la institución de la "presura" o "escalfo", que hasta aquí hemos examinado en las diversas Regiones, se observa una fuerte inclinación a infringir su Ley, transformándose al derecho de primera ocupación, de precario y limitado, en pleno, y donde era

temporal, en perpetuo, convirtiendo así la posesión activa y moramente personal en dominio privado, lo que obligó al Poder Público en toda la Península a adoptar medidas y disposiciones encaminadas a impedir o, al menos, disminuir tales infracciones, prohibiendo imponer terraje, tréudo u otro gravámen sobre las fincas escaladas, como igualmente venderlas o darlas en arriendo, condenando a la pérdida de todo derecho sobre ellas a aquéllas que las hubiesen acensuado o las hubieran dado en aparcería, "haciendo propio de lo que es común".

De cuanto acabamos de exponer resulta evidente, en opinión de Costa, ("Colectivismo Agrario", páginas 437 y siguientes), que el derecho de "presura" y "escalfo" parece constitucional en nuestra Patria durante los siglos medios y aún después, hallándose reconocido universalmente en los Fueros generales, tales como los de Aragón, Valencia, y Vizcaya, los Usajes de Barcelona y el Ordenamiento de Alcalá, lo mismo que en la mayoría de los Fueros locales y en Ordenaciones municipales como las de Zaragoza, Teruel, Ejea de los Caballeros, Lorca y muchas más. Indudablemente, en el

espíritu de esa legislación el derecho a la tierra no se diferencia en absoluto del derecho a las aguas corrientes, canteras y demás riquezas espontáneas que la Naturaleza ha criado y que, por así decirlo, tiene expuestas para que sean comunes a todos sus habitantes, siendo hasta tal punto así que la fórmula usual en diversos Fueros municipales de las centurias XI a XIV no fué otra que la que aparece reflejada, o bien en el de Logroño, (año 1095), o bien en el de Hinestrosa, (año 1237), cuyos textos transcribe íntegramente a continuación para mejor comprensión de lo que terminamos de decir, expresando el primero: "Et ubicumque potuerint infra terminum invenire heremas terras, quae non sunt laboratas laborent eas; et ubicumque invenirent herbas per pascere pascant eas, et similiter secant eas, sive ad faciendum fenum, vel pascant omnia animalia: et ubicumque potuerint invenire aquas per rigare peñas, et vineas, sive per molinos, vel ad ortos, sive ubicumque opus habuerint, accipiant eas; et ubicumque invenerint liqua, montes, rades ad cremare, et domos facere, sive ubicumque opus habuerint, accipiant eam sine ulla occasione", y dicen-

do el segundo: "E doquier que estos pobladores fallaren tierras desiertas dentro de su término non labradas, labrenlas; é doquier que fallaren yerbas para pacer, pázcanlas, é eso mesmo ciórrenlas para facer feno é para que pазcan los ganados; é doquier que fallaren aguas para regar huertas o viñas, o para sus molinos, o para sus huertos, o para otras cosas que les menester hiciere, tómenlas; é doquier que fallaren leñas é montes, é arboles, para quemar o para hacer casas, o para todo lo que menester les hiciere, tómenlo sin ninguna ocasión". Asimismo, entre esas dos fechas, la misma fórmula reaparece en Fueros autorizados por D. Alfonso VIII de Castilla, Don Sancho el Sabio de Navarra y el hijo de éste, tales como el de La Guardia, en Alava (año 1.164), San Vicente de la Sonsierra (1172), Arganzón (1191), Navarrete (1195), Labraza (1196), etc.etc.

Es de notar que en dicha fórmula se dice "heremas terras", "tierras no labradas", sin distinguir entre las privadas y públicas, debido a que, indudablemente, según el Pensamiento de los Fueros, el derecho de uno a excluir a los demás de tal o cual heredad o porción de tierra y llamarla

propia no nacía del simple hecho de su acotamiento, o de una ocupación abstracta y meramente formal, sino que, por el contrario, dicho derecho nacía de su laboreo efectivo, caducando con la cesación de éste, debiendo significar, no obstante, que en aquellos supuestos en que más concesión se hizo, podía el ocupante que no labraba exigir del ocupante industrial el pago de una pensión razonable a manera de canon censual. Así, por ejemplo, en cierto Privilegio otorgado por Don Juan II a la villa de Santa María de Nieva en el año 1.407, se decía expresamente: "Es mi merced que los dichos doscientos vecinos de la dicha villa de Santa María de Nieva puedan plantar viñas e huertas e labrar por pan para servicio de Dios e mantenimiento de la dicha villa, en todas las tierras que están eras y tomillares fasta en media legua en derredor de la dicha villa, pagándoles a sus dueños, si algunos salieren, lo que fuese razonable, e visto por dos homes buenos, tomadas por ambas las partes que lo aprecien cuanto valen", Privilegio que parece reflejo de una observancia más general, de que se hizo eco el Fuero Viejo de Castilla, según hemos visto en

la cuartilla 55, la cual autorizaba por vía indirecta a los labradores para sembrar las tierras que hallasen incultas, sin necesidad de obtener la venia de los respectivos propietarios, "magüer que la aya labrada sin mandado de suo dueño", pero habiendo de contribuir a éste con una parte alícuota del grano cosechado.

En estrecha relación con el régimen de presura o adprisión en terrenos comunes que acabamos de exponer, con referencia a los Fueros Generales y Municipales de la Edad Media, está el del cultivo en común de esas mismas tierras o el de su reparto anual en lotes entre los comuneros o vecinos, hasta el punto de que frecuentemente se compenetran y amalgaman llegando a formar uno solo, como ocurre con las denominadas "rozas ambulantes de Concejo en terrenos de aprovechamiento común".

Los primeros sorteos periódicos de tierra correspondientes a la Edad Media de que dan noticia los diplomas son: el de la estiva de Balira, inmediata al valle de Arán, en el siglo X; los del campo de Valada, entre Santarén y Lisboa y el de los realengos de Llanes (Asturias), en el siglo

XII. El primero es conocido por un pergamino procedente del Monasterio de Obarra, (Condado de Ribagorza -Pirineo alto- aragonés), fechado en 12 de agosto del año novecientos cuarenta y siete, en el cual se hace memoria de cierto laudo arbitral pronunciado por el Conde Bernardo II sobre disfrute de la estiva o monte de Balira (Pirineo de Lérida), que los vecindarios de Benasque y de Senuy poseían en común; el segundo se conoce por documentos del tiempo consultados por el autor del Elucidario portugués, que no se cuidó de registrar, según los cuales luego que Alfonso Enriquez hubo conquistado a Lisboa en 1.147, dispuso que el Ayuntamiento y Concejo distribuyese anualmente el campo de Valada entre los moradores de su término que careciesen de heredades propias, a fin de aliviar su necesidad y estimularlos a que se establecieran de asiento en la Ciudad, adjudicándose todos los años un quíñon a cada vecino pobre para que lo cultivase en beneficio propio, continuando así hasta los tiempos de Sancho II, (años 1.223-1.245), en que los ricos y poderosos, con grave perjuicio de los pobres, se apoderaron enteramente de dicho Campo, menos-

preciando repetidos Decretos y severas prohibiciones de los Monarcas precedentes; el tercero ha llegado hasta nosotros por la copia romanizada del Fuero de Llanes que se custodiaba en el Archivo de Simancas, cuyo Fuero fué dado a dicha villa por el Rey Don Alfonso IX en 1.168, pareciendo resultar de su texto que había en Llanes dos clases de propiedad rústica: una, individual, ("los vuestros heredamientos", suertes de población, de que habla el Fuero), que sus poseedores podían libremente enajenar, siendo a personas de la vecindad, con tal que antes hubiesen edificado en cada uno de ellos una casa, y otra, colectiva, de que el Rey hace merced a la villa, ("los heredamientos del Concejo, que a Mi pertenescían", según expresión del Fuero), es decir, los realengos hechos patrimonio concejil, que habían de distribuirse al vecindario. Asimismo, en el Fuero de población concedido a Miranda de Ebro sesenta y nueve años antes, (1.099), por Don Alfonso VI, jugaban igualmente dos clases de propiedad: de una parte, casas, haciendas, molinos, etc., que los pobladores podían transmitirse entre sí por toda clase de títulos

y de otra, defessae, dehesas para labrar, leñar y apacentar, que parecen eran explotadas por todo el vecindario comunalmente, no siendo ésta la única vez que los diplomas aluden a aprovechamientos cooperativos en tierras del común pues así, por ejemplo, en el Fuero de población dado a la villa de Madrigal por el Obispo Don Pedro y confirmado por el Rey Don Alfonso VIII en 1.168, el primero se reserva para sí y sus sucesores la mitad "de eo quod accidit in montibus et defesis que faceritis de concejo", y el Fuero de Lara, en 1.135, hace mención de la hacienda o facendera prestada por los vecinos "al Concejo", como de la prestada "al Palacio", para el cultivo quizá de las respectivas dehesas, allí también mencionadas, al igual que el Fuero y las Ordenanzas viejas de Cáceres nos representan a dicha villa como una gran comunidad agraria, a la par que una Real Cédula promulgada por los Reyes Católicos en 1.479, reconocida después y mandada observar por ejecutoria de la Chancillería de Granada en 1.588, declaraba comunes de Cáceres y sus pueblos las dehesas de Zafra, Zafrilla y Marrada, pertenecientes a baldíos, para

que "de cuatro en cuatro años se rompieran y sembraran, repartiéndose entre los vecinos de dicha villa y pueblos comuneros, con la pensión de 18 maravedís y media blanca por cada fanega a favor de los Propios de la villa".

Ahora bien, como ampliación de cuanto acabamos de exponer y a fin de concretar debidamente los términos de la cuestión, solo nos resta por añadir que si bien en los citados Fueros y Privilegios se trata de la partición de tierras en general, sin embargo, no siempre es posible discernir si tales adjudicaciones son hechas a título de usufructo temporal por uno o más años cada vez, permaneciendo el dominio en la colectividad, o si, por el contrario, se dan por juro de heredad, con carácter perpetuo e irrevocable, como propiedad individual. En Badajoz, a tenor de lo dispuesto en la "Colección de Privilegios del Archivo de Simancas", título VI, l.833, n. 258, página 116, no cabe duda que fué ésto último: "las particiones de los heredamientos que son fechas entre ellos como deben", eran definitivas, conferían el pleno dominio y la facultad de

disponer por todos los títulos de Derecho Civil, (donación, permuta, venta, etc.), según lo previene declaradamente el Rey Don Alfonso el Sabio en cartas de 1.265 y 1.277. En Avila, a juzgar por lo que se dice en el "Privilegio de términos al Concejo del Berraco" de 24 de mayo de 1.352, t. VI, página 274, tampoco parece cuestionable que fué lo primero: sabedor el Concejo de la Ciudad de que sus aldeas se aprestaban a emigrar a otros lugares y que no iban a quedar pecheros en ellas, apresuróse a conjurar el conflicto comisionando a cuatro caballeros para que en representación del común hicieran asignación, en los ejidos de la Ciudad, de la porción que cada aldea necesitara para labrar y para apacentar sus ganados, con la condición de "que los Concejos a quien dieren los heredamientos non los puedan vender, ni dar, ni empeñar o enagenar a ningún hombre del mundo, sino que finquen a los Concejos a quien los ellos dieren y a los pobladores que moraren en aquellos lugares". Por tanto, habiendo de conservar la tierra su condición de concejil e inalienable a perpetuidad, y no excediendo su extensión de lo que

le era preciso al vecindario de cada aldea para establecer sus granjerías y sustentarse, por fuerza los aldeanos habían de cultivar vecinalmente los campos, o *serteárselos*, partidos en lotes, todos los años, y, finalmente, cuando el Rey Don Fernando el Santo, por Privilegio de 1.219, faculta al Concejo de Pancorvo para "donar, vender y repartir" los ejidos, (tierras labrantías), y las dehesas de pastos, siempre que sea entre los vecinos de la localidad, es obvio que en "repartir" entiende referirse a distribuciones temporales, pues las perpetuas, que hubiesen de conferir dominio pleno, ya estaban significadas en el vocablo "donar"

Por otra parte, si bien es verdad que, como consecuencia lógica y obligada de cuanto hasta aquí llevamos expuesto, no tenemos más remedio que dejar sentada la afirmación de que durante los siglos medios está fuera de toda duda de que estuvo en vigor en los Concejos o Municipalidades libres el régimen de explotación en común o reparto periódico de labrantíos y pastos, sin embargo, la duda surge cuando de lugares de señorío se trata, respecto de los cuales cabe preguntarse si se podrá repetir

la misma afirmación. El Fuero Viejo de Castilla y el General de Navarra parecen autorizar ésto último, pues así como el primero declara una observancia castellana conforme a la cual todo fijodalgo puede vender a Monasterio Solares y Villas, "con todos sus derechos, ansí como él lo avie, con entradas e con salidas, en fuente e en monte", más no las pertenencias que las correspondan, es decir, según los anotadores Campomanes y Asso y de Manuel, "los derechos de monte y suerte", los cuales tienen su principio en la vecindad y consisten en el disfrute de los términos públicos, siendo de propiedad colectiva no solo los pastos (monte), sino también las tierras, distribuidas periódicamente entre los comuneros (suerte), igualmente el Fuero General de Navarra, (siglo XIII), dispone, en relación con el particular, que en los lugares de realengo los repartos de tierras para roturar habían de hacerse por acuerdo común de infanzones y de labradores o pecheros, debiendo medir los lotes de aquellos doble extensión que los de éstos, (según ya indicamos en las cuartillas 50 y 51), explicándose así la carta de donación otorgada

dos siglos antes por Don García IV, hijo de Sancho el Mayor, a favor del Monasterio de San Millán, en la cual se hacía merced, entre otras cosas, de dos clases de tierra de labor, una de dominio propio o perteneciente a la Corona, y otra de repartimiento vecinal, que le era adjudicada en usufructo temporal por el Concejo, lo mismo que a los demás vecinos, pues como el Rey, que es tanto como decir la Hacienda o el Estado, era entonces agricultor y mantenía labranza en gran número de pueblos, en tal concepto tenía derecho también a participar de los aprovechamientos vecinales. Asimismo, a mayor abundamiento, también en el Fuero Viejo se hace constar que el patrimonio inalienable del labrador o vasallo de behetría se componía únicamente de vivienda, era, muradal y huerto, sin que entraran en él tierras de labor y de pasto, porque para eso estaban las de aprovechamiento común, destinadas a perpetuidad para usufructo de todo el vecindario, aparte de que en algunos lugares como Pinilla de Trasmonte y Melgar de Yuso, que en el "Becerro", (libro famoso de las behetrías de Castilla), mandado formar en el siglo XIV por el Rey Don

Pedro, figuran como behetrías, y Barbadillo y Bezares, que aparecen registrados como lugares solariegos, poseían en común terrenos de labor, que se repartían en lotes a la suerte cada seis o cada ocho años, o bien disfrutaban de quisiones de usufructo vitalicio o hereditario en tierras sobre las cuales no correspondía al vecindario más que el dominio útil, habiendo de pagar por el directo cierto canon anual al señor del lugar o territorio, todo lo cual constituye una serie, numerosa y fundada, de razones y pruebas bastantes para permitirnos afirmar la existencia, durante la Edad Media, del uso o ejercicio de la explotación en común o reparto periódico de tierras labrantías en los lugares de señorío, al igual que poco antes decíamos de las Municipalidades libres.

Resumiendo, pues, cuanto al efecto llevamos expuesto, hemos de significar que, aparte del sistema de "presura" o "adquisición", ya suficientemente tratado con anterioridad, el aprovechamiento de las tierras comunes en las diversas Comarcas de la Península se ha venido organizando con arreglo a los tres tipos fundamentales que a continuación expon-

mos: 12.- Distribución regular y periódica del suelo entre los participantes, y explotación individual de las suertes repartidas. Es el tipo del "mir" ruso y se practicaba en los Concejos agricultores de la zona Occidental de España y en las Comunidades ganaderas del Pirineo, tales como los numerosos lugares del Partido de Sayago, entre los ríos Tormes y Duero, en el antiguo Reino de León, en donde todas las tierras de labor y de pasto eran propiedad colectiva del vecindario; en Cataluña y Aragón, los lugares del alto Pirineo, donde tenía lugar el sorteo anual de los montes para el disfrute de sus pastos, propiedad comunal también, y el sistema de presura para la siembra de cereales; en Castilla la Vieja, los numerosos lugares madereros de la Sierra de Urbión, a quienes la desamortización ha sorprendido cuando todavía no habían pensado en que fuera posible, necesario o conveniente individualizar la propiedad de los bosques, a cuya explotación fiaban caso exclusivamente su subsistencia; en Asturias y en Galicia, donde los terrenos comunes constituían, en algunos Concejos y localidades, la única riqueza de que pendía la

subsistencia de sus moradores; en cierta zona entre andaluza y extremeña de la Mancha, en algunos de cuyos lugares la casi totalidad de las tierras era, asimismo, comunal, y, por último, en diversos lugares y localidades de Burgos, Extremadura y Andalucía, en donde también dicho régimen ha tenido aplicación.

2º.- Adjudicación temporal de Cotos o Quiñones fijos a los vecinos, para que los disfrutasen individualmente por todo el tiempo de su vida. Es el tipo del allmend suizo y se encuentra en lugares y Comarcas de la cuenca del Duero principalmente, interpolados con los del tipo anterior. Laveleye es de opinión que "éste sistema del allmend, que concede el disfrute vitalicio a los partícipes, debe ser preferido a todo otro, con respecto a las tierras de labor, porque les alienta a cultivar con igual esmero y diligencia que si fuesen propietarios". ("De la propriété et de ses formes primitives", capítulos VIII y XV, 4ª edición, páginas 159 y 281).

3º.- Explotación en común de las tierras, (pastos y cultivos), y

consumo individual del producto. Es el tipo por excelencia de la comunidad agraria y se encuentra asociado con el sistema de presura o con el de propiedad individual en el alto Aragón, donde se practicaban las denominadas "artigas comunales", en la Provincia de Zamora, en que los terrenos laborables de aprovechamiento común del campo de Aliste, Partido Judicial de Alcañices, se cultivaban comunalmente por el vecindario, dando lugar a las llamadas "Rozadas de Aliste", y en las "Bouzas de Concejo", de la Cabrera, en la Provincia de León, consistentes en terrenos cultivados en común por el vecindario en forma parecida a la de Aliste. Esta tercera forma, al decir de Laveleye en la obra citada, constituye el tipo más arcaico de comunidad agraria, ya que en los tiempos primitivos no se repartían las tierras, como en las dos formas anteriores, sino que se cultivaban en común, distribuyéndose la cosecha en proporción al número de trabajadores de cada familia.

El gran desarrollo de la ganadería durante la Edad Media, unido al muy escaso de la agricultura y a la pobreza vegetal del País, que obli-

gaba a practicar una ganadería extensiva, hizo que los montes, durante la mayor parte de la época Moderna, fueran los terrenos naturales que se dedicaban, casi exclusivamente, al aprovechamiento ganadero, práctica robustecida, además, por la política de aquellos tiempos, gran favorecedora del sistema de legislación pecuaria, que hacía de los baluños una propiedad exclusiva de los ganados, con grave daño de la agricultura, llegando en su extremismo a prohibir las enajenaciones de baluños sin otra finalidad real y aparente que la de proteger a la ganadería.

Las dudas que más tarde se plantearon respecto al dominio y aprovechamiento de los montes baluños fueron resueltas por Felipe II en las Cortes de 1.586 y 1.593, a partir de cuya fecha no quedó duda ninguna acerca de su pertenencia a los pueblos, siendo confirmada su promesa de no enajenar las tierras baldías por sus sucesores Felipe III y Felipe IV en 1.609 y 1.632, a la vez que en las Ordinaciones de diversas Ciudades y Villas se hacía referencia a los montes baluños como de pertenencia de los pueblos, pues si bien es cierto que en 1.738 Felipe V dictó un

Real Decreto por el que se incorporaban a la Corona los bienes baldíos, éste fué tan protestado que Fernando VI, en 1.746, hubo de devolverlos a los pueblos, que los continuaron teniendo como suyos, aunque posteriormente han sufrido la evolución marcada por la tónica individualista de la propiedad, hasta el punto de que, como dice Flórez de Quiriones en su magnífico trabajo, "Comunidad de servidumbre de pastos", publicado en la Revista de Derecho Privado, 1.933, página 167, "ya en el siglo XVIII se dió comienzo al reparto de las tierras concejiles, y muestra de ello es la Ley XVII, título 25, libro VII de la Novísima Recopilación", pero como apunta Cárdenas, citado por aquél, "sin menospreciar los derechos colectivos existentes, puesto que los vecinos habían de conservar todos los aprovechamientos de que disfrutaban en común".

Jovellanos, en su Ley Agraria, señaló los baldíos como el primero de los estorbos políticos que se oponían al desarrollo de nuestra riqueza nacional, y lamentándose de ésto decía que "las Leyes tenían sin dueños, sin colonos y, consiguientemente, sin producto, una preciosa porción de

las tierras cultivables", abogando abierta y enérgicamente por su enajenación, calculando que esta sola providencia abriría un manantial de riqueza para el País, debido a que "reducidos a propiedad particular tan vastos y pingües territorios, se ejercitaría en ellos la actividad del interés individual, se poblarían, se cultivarían, se llenarían de ganados y producirían inmensa riqueza en pasto y labor, lamentándose de que la política y legislación de aquel entonces continuasen protegiendo tan desmesuradamente a la ganadería, convirtiendo los baldíos en exclusiva propiedad de los ganados, con perjuicio, no solo, de la agricultura, que para prosperar únicamente necesitaba la protección de la propiedad de la tierra y del trabajo, sino también con daño de los pobres, puesto que sobre los baldíos podía fundarse un tesoro de subsistencias para sacar de la miseria a gran número de familias, y sin beneficio de la riqueza pecuaria, la cual no se aseguraba más por medio de los baldíos, porque reducidos éstos a propiedad particular, cerrados, abonados y oportunamente aprovechados podían producir mayor cantidad de pastos y man-

tener un número más considerable de ganados". Los escritos de éste gran economista y los de otros hombres eminentes prepararon la opinión a favor de tan saludable medida que, al fin, fué adoptada por nuestras modernas Leyes, derogando las absurdas 1ª, 2ª y 3ª del título XXIII, libro VII de la Novísima Recopilación, así como algunas otras, por virtud de las cuales no solo se prohibían las enajenaciones de baldíos sino que llegaron a declarar la nulidad de las hechas en forma legal de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto de 8 de octubre de 1.738.

Así pues, desde el momento en que comenzaron a ponerse en práctica las ideas individualistas del gran Jovellanos, la conversión de las tierras de dominio público yermas en nouales, es decir, en tierras cultivadas, ha sido favorecida por la legislación, contribuyendo a ello no solo las Leyes de desamortización, que pusieron en venta los baldíos, y las que protegen la propiedad de la tierra, sino también todas aquellas que han tenido por principal objeto el "fomento de la población rural", mediante la creación de las colonias agrícolas, como las de 6 de mayo y

(86)

21 de noviembre de 1.855, 11 de julio de 1.856 y 3 de junio de 1.868, al amparo de las cuales acaso se hayan hecho productivos terrenos infructíferos y poblado algunas Comarcas antes deshabitadas e inhospitalarias. A partir de entonces, y de acuerdo con cuanto acabamos de exponer, se dictaron una serie de disposiciones encaminadas a lograr una más favorable división del territorio por medio de la creación de nuevas propiedades agrarias, cuyo conjunto es lo que se conoce, en la doctrina y en la práctica, con la denominación de Colonización Interior, la cual se opera de dos maneras distintas: una, estimulando la roturación de terrenos baldíos, y otra, fraccionando los latifundios en pequeñas propiedades cedidas a cultivadores directos, previa indemnización a los antiguos dueños que las tenían abandonadas o improductivas.

La primera de estas formas de Colonización interna se encamina a la creación de Colonias agrícolas, mediante la concesión de determinados privilegios y exenciones tributarias a los fundadores y habitantes de las mismas, pudiendo ser consideradas como establecimientos creados o

protegidos por el Estado para atender al aumento de la población y a la mayor productividad de la tierra.

La acumulación excesiva de grandes extensiones territoriales en manos de un solo propietario, sin ser la única, es indudablemente una de las principales causas de la crisis agraria en el mediodía de España, donde la tierra inculta ofrece, respecto de la cultivada, una desproporción alarmante, que contrasta con la que se observa en las principales naciones de Europa, a resolver lo cual tienden en la actualidad los Planes de colonización, industrialización y regadío de las Provincias de Jaén y Badajoz que, hoy en día, tiene en estudio muy adelantado el Gobierno de nuestro Caudillo Franco para su inmediata ejecución en fecha quizá no lejana. Este problema, al que están íntimamente ligados los de la emigración y la despoblación del campo, viene acaparando desde hace mucho tiempo la atención de los pensadores y hombres de gobierno en Inglaterra, Alemania e Italia, donde los poderes públicos se han creído en el caso de adoptar una serie de medidas de carácter legislativo, más o menos

inspiradas en un sentido socialista y con la doble tendencia de fraccionar la propiedad agrícola y transferirla, en una u otra forma, a quienes con su esfuerzo la hacen productiva. En nuestra Patria, donde el ejemplo de una subdivisión casi atómica de la propiedad rústica, (los foros y subforos de Galicia y, en general, en todo el Norte de España), cuyas perjudiciales y antieconómicas consecuencias, tanto para el interés particular como para el general y público, tratan de ser corregidas y subsanadas con la denominada "Ley de Concentración Parcelaria", de 20 de diciembre de 1.952, y demás disposiciones aclaratorias y complementarias, se une el de una concentración a todas luces antisocial, fomentadora de la ociosidad y del absentismo, (los latifundios de Andalucía y, principalmente, de Extremadura), notábase desde hace algún tiempo entre publicistas y políticos una corriente favorable, ya a la división de la propiedad agraria por medio de los contratos de aparcería y enfiteusis, ya a la expropiación forzosa de las tierras abandonadas o no cultivadas con arreglo a los procedimientos modernos, culminando esta tendencia, de ca-

rácter social y proteccionista del medio agrícola y de mejoramiento del nivel de vida del campo, en la serie de Leyes y disposiciones que el Nuevo Estado Español ha dictado precisamente con esa misma finalidad, ejecutando y convirtiendo en realidad los postulados y principios doctrinales contenidos en el pensamiento y en la letra de las Normas programáticas y fundamentales del Régimen, y creando Organismos que, como el Instituto Nacional de Colonización, tienen por objetivo único y primordial el encararse con tales problemas allí donde se plantean, a fin de procurarles las soluciones rápidas y más adecuadas a los intereses y conveniencias del bien público y general del País.

Por otra parte, hay que tener presente que la división de la gran propiedad no siempre, por el solo hecho de la subdivisión, ha dado los beneficios que de la pequeña propiedad se esperan, ya que no aumenta por sí misma la productividad del suelo, ni basta para redimir a los proletarios, aún cuando la entrega de las pequeñas suertes sea completamente gratuita, si no se cuenta, como factores de gran valía, con la laboriosi-

dad e inteligencia de los colonos y con algún capital para labrar la tierra y mantener al labrador hasta recoger los primeros frutos pues, de lo contrario, gran parte de los lotes repartidos irán necesariamente a parar a manos de usureros astutos y desaprensivos que, generalmente, los adquieren a bajo precio, aprovechándose de las deficientes condiciones y escasas posibilidades económicas de los pequeños agricultores, y de ahí la necesidad de estudiar una forma de reparto que evite éste resultado tan lamentable como repulsivo, a base de declarar la intransmisibilidad de los lotes adjudicados.

El triunfo de las ideas de Jovellanos permitió que en la primera mitad del siglo XIX se dictaran algunas disposiciones, como veremos en el Capítulo siguiente, autorizando las enajenaciones y repartos de terrenos baldíos que, según las normas dictadas en los siglos XVII y XVIII, no se podían enajenar. A partir de entonces, los baldíos no enajenados o repartidos pertenecen de modo privativo al Estado, el cual, con objeto de fomentar la población rural y el establecimiento de colonias agrícolas,

concedía su aprovechamiento, en ciertas condiciones, a los particulares que se comprometieran a la explotación de la Agricultura y a la roturación del suelo, teniendo las referidas concesiones el carácter de provisionales, en tanto no se justificase la reducción a cultivo de las tierras baldías, convirtiéndose en definitivas una vez roturadas, pudiendo el usufructuario de ellas dedicar las heredas al género de cultivo que considerase más propicio y beneficioso para sus intereses y para el desarrollo de la industria agrícola, estando exentos de satisfacer contribución territorial por tales aprovechamientos durante los cinco primeros años de la concesión. El procedimiento empleado para la distribución de éstos bienes, que tiene por objeto disminuir la emigración, poblar el campo y cultivar tierras incultas, se inicia repartiendo entre familias de labradores pobres la propiedad de indicados terrenos, formando lotes con la extensión necesaria para el sustento de una familia en la Comarca, cuyos bienes no podían gravarse y eran, además, indivisibles, tanto en el caso de transmisión por herencia como por actos

inter vivos, siendo obligación de los poseedores dedicar una parte de la tierra concedida a repoblación arbórea, sin que en ningún caso se pudiera reducir dentro de los diez primeros años de la concesión.

Posteriormente, en distintas épocas y con verdadera profusión se han dictado disposiciones oficiales en que la finalidad principal ha sido siempre facilitar el cultivo y explotación de los terrenos infructíferos y abandonados, procurando el desenvolvimiento de la agricultura y la población de comarcas antes deshabitadas e inhospitalarias mediante la concesión de privilegios distintos e importantes que atrajeran a los labradores a dichos lugares y los decidieran a dedicarse al aprovechamiento y plantación de los campos incultos, a cuyo fin las Leyes eximieron de pagar contribuciones indirectas durante un periodo de tiempo más o menos largo, según la distancia que las casas o edificaciones construidas en el campo tuvieran de la extremidad de la población más cercana, a los constructores de fincas con destino a la agricultura y a la explotación industrial, exceptuada la minera, a los que habitaren en las mismas y a

los que establecieran profesiones u oficios en ellas, dispensando del servicio militar a los hijos de los propietarios, administradores, mayordomos, arrendatarios o colonos, mayorales y capataces que llevaran cuatro años consecutivos de habitar en la colonia y exceptuándoles de toda carga concejil y obligatoria.

En la época Contemporánea el Derecho español se pliega a la concepción individualista y abstracta del hombre y de la Sociedad en que se inspiró la Revolución francesa, concepción que representa un resurgir del espíritu de la Antigüedad clásica. Como dice Vascárate, "mediante dicha Revolución la clase media triunfa de la nobleza y todo resto de feudalismo queda abolido; la propiedad corporativa se destruye, considerándose como ideal el dominio pleno, individual, libre y exclusivo". La difusión, desarrollo y aceptación de los principios ideológicos y doctrinales triunfantes con la Revolución francesa, unido a las ideas económicas que en nuestra Patria durante el siglo XVIII divulgaron principalmente Don Pedro Rodríguez Campomanes, con su "Tratado de la regalía

de la Amortización", y Don Gaspar Melchor de Jovellanos con su "informe al Real y Supremo Consejo de Castilla en el expediente de Ley Agraria", prepararon el camino a las Leyes desamortizadoras, dictadas durante el siglo XIX, cuya aplicación ha sufrido diversas vicisitudes de acuerdo con las distintas situaciones políticas, debiendo significar aquí que aún cuando la desamortización civil se inició en la época anterior, sin embargo, la continuaron las Cortes de Cádiz por el Decreto de 1.813, al disponer que "los terrenos baldíos o realengos, y de propios y arbitrios, así en España como en Ultramar, excepto los ejidos de los pueblos, se repartieran y redujeran a propiedad particular plena y acotada, que nunca había de pasar a manos muertas", declarando la Ley de 11 de octubre de 1.820, en cuanto a la desamortización eclesiástica, que quedaba prohibido a las "manos muertas", así eclesiásticas como laicales, (iglesias, monasterios, comunidades eclesiásticas, hospitales, hospicios, casas de misericordia y enseñanza, cofradías, hermandades, encomiendas y cualesquiera otros establecimientos permanentes", adquirir bienes inmuebles y

derechos reales sobre los mismos por cualquier título que sea, dictándose después la Ley de 12 de mayo de 1.855 por la que se decreta la desamortización general, tanto civil como eclesiástica, destacando como innovaciones de la misma las de haber comprendido en las "manos muertas" a los Municipios, y por tanto, entre los bienes sacados a venta, los propios y comunes de los pueblos, al mismo tiempo que levanta la prohibición de adquirir bienes inmuebles y derechos reales sobre los mismos establecida para las "manos muertas" por la Ley citada de 1.820, sustituyéndola por la prohibición de "poseer" tales bienes, es decir, que aún cuando los podían adquirir, sin embargo, estaban obligadas a ponerlos en venta para convertirlos en títulos de la deuda.

Sin entrar en pormenores acerca de la profunda transformación que las Leyes desamortizadoras produjeron en la propiedad e, igualmente, pasando por alto las vicisitudes y vaivenes de la época de la codificación hasta llegar a una regulación con sentido orgánico y sistemático de la propiedad en general, tal como se contiene en el Código Civil, así como

de las propiedades especiales reguladas en sus Leyes propias y peculiares y, asimismo, sin tener en cuenta el lapso de tiempo que media hasta llegar al periodo republicano, bástenos por ahora con señalar que la llamada reforma agraria de la segunda República, según anunció públicamente en 24 de abril de 1.946 el entonces Ministro de Agricultura Don Carlos Reim Segura, en un discurso pronunciado en las Cortes Españolas, no solo no ha resuelto el problema sino que únicamente ha venido a producir perjuicios a la agricultura, estando a punto de arruinar por completo nuestra economía agrícola, tanto por las ideas en que se inspiró como por la forma y procedimiento de querer ponerlas en práctica, conforme ya veremos más adelante, en notable contraste con el pensamiento doctrinal del Nuevo Estado Español y sistemas de ejecución por él empleados, cuya preocupación constante y primordial por las cuestiones del campo resulta evidente a poco que se examinen las normas fundamentales que sirven de base a su ejecutoria política, en la diversidad de las cuales son varios los postulados que se consagran a la "tierra", a

la "elevación del nivel de vida del campo", al "perfeccionamiento y mejora de los procedimientos y medios de cultivo", al "incremento de la producción", al "crédito agrícola", y, en fin, a cuanto más o menos directamente guarda relación con la materia objeto de nuestro estudio, sin contar la variedad de disposiciones que, como las ya citadas de "Concentración Parcelaria" y las reguladoras de los "Planes de Colonización e Industrialización de las Provincias de Jaén y Badajoz", ponen de relieve el resuelto y decidido propósito de nuestro Caudillo de revalorizar el agro español, base de nuestra economía, paralelamente a la ingente labor que en relación con el problema que nos ocupa viene realizando el Instituto Nacional de Colonización, Organismo creado por el Gobierno Nacional a poco de terminada la guerra de Liberación, según hemos anunciado anteriormente, con la única finalidad de enfrentarse con el estudio y resolución de las cuestiones del campo patrio, de acuerdo con las normas y directrices del Movimiento sobre tan primordial y preferente cuestión.

CAPITULO II

DERECHO POSITIVO

Es el de las roturaciones arbitrarias un problema que ha venido preocupando a los sociólogos y legisladores patrios desde principios del pasado siglo, sin que todavía en los tiempos actuales se haya logrado una solución definitiva y satisfactoria, al menos en ésta Provincia de Santander.

Para darnos cuenta de la antigüedad de éste problema social-agrícola, basta examinar someramente la copiosa legislación dictada sobre la materia: La reducción de los terrenos comunes a dominio particular es una de las providencias que más imperiosamente reclaman el bien de los pueblos y el fomento de la agricultura e industria, dijeron las Cortes generales y extraordinarias de la primera época constitucional, e inspiradas en es-

te criterio dictaron su Decreto de 4 de enero de 1.813, en que ordenaban, (Artículo 1º), se practicara aquella reducción respecto a todos los terrenos baldíos o realengos o de propios y arbitrios, con arbolado o sin él, excepto los ejidos necesarios a los pueblos, con lo cual, si bien eso no era acordar la roturación, en cambio, si significaba hacerla posible. Era de suponer que los más de los particulares que quedaran dueños de terrenos de esa procedencia los roturarían, con la particularidad, además, que en el mismo Decreto, al establecer concesiones de suertes, como premio patriótico, a oficiales y soldados, ya se decía, entre otras cosas de análoga significación, que esas suertes consistirían en tierras de las más proporcionadas para el cultivo, (Artículo 9º), añadiendo que cada una debería ser tal que "regularmente cultivada" bastase para la manutención de un individuo (Artículo 10º).

Por entonces ya se habían hecho, a consecuencia de una Real Provisión de 26 de mayo de 1.770, repartimientos de baldíos, etc.etc., que con otros autorizados por el Decreto mencionado y disposiciones posteriores

(100)

a éste fueron reconocidos y confirmados, como más tarde veremos, por la Ley de 6 de mayo de 1.855. Posteriormente, por la Ley de 30 de agosto de 1.907 se han autorizado con tendencias a evitar la emigración, y últimamente, como medio circunstancial de aumentar la producción, con ocasión de la primera guerra europea, se acordó por Real Orden de 31 de mayo de 1.915 que la Sección facultativa de Montes formulase con toda urgencia una propuesta razonada de los predios hallados en condiciones favorables para la roturación.

Paralelamente a ese movimiento favorable a nuevas roturaciones hechas en condiciones de legalidad, ha habido otro, como más adelante apreciaremos, con tendencia a la legitimación de las arbitrarias hechas, desde el Real Decreto de 10 de julio de 1.865 hasta la Ley de 10 de junio de 1.897 y la Real Orden de 25 de aquel mismo mes y año.

Por ser contrarias a las Leyes las roturaciones de terrenos comunes y baldíos, los Corregidores, Alcaldes Mayores y Delegados de la Mesta perseguían a los que labraban dichos terrenos hasta que la Real Orden de

(101)

20 de abril de 1.816 mandó suspender tales procedimientos, debiendo limitarse las Autoridades a dejar expeditas y corrientes las cañadas y demás servidumbres de ganados. El Real Decreto de 29 de junio de 1.822, ordenó reducir a propiedad particular todos los terrenos baldíos y realengos, exceptuando los de las cuatro sierras nevadas de Segovia, León, Cuenca y Soria y los ejidos necesarios a los pueblos, estableciendo la forma de la enajenación y reparto para el cultivo y prohibiendo el corte de arbolado en los doce primeros años, siempre que excediera del valor de la cuarta parte de la suerte. Posteriormente, la Real Orden de 24 de julio de 1.826 indultó a los que habían hecho roturaciones en la época constitucional y a los que las verificaron antes en Montes Públicos, si bien con la condición de conservar el arbolado, reputándole de los propios del común.

La Real Orden de 6 de marzo de 1.834, permitió a los adquirientes de baldíos por compra o repartimiento, solicitar la legitimación de las adjudicaciones hechas anteriormente siempre que los interesados se compro-

metieran a pagar un canon perpetuo por la explotación que disfrutaban.

Ordenación semejante se decretó para aquellos particulares que, aprovechándose del desconcierto general que en la materia existió en todo momento, habían roturado arbitrariamente y sin derecho alguno terrenos baldíos, toda vez que, además de conservarles en la posesión de las tierras cultivadas, con la leve condición de demostrar que habían mejorado notablemente el suelo baldío plantándolo de árboles o viñas, como en efecto casi todos lo hicieron, se les legalizó su situación de dominio, obligándoles únicamente a satisfacer desde entonces y con carácter perpetuo, un canon del 2% del valor que tuviesen dichos terrenos antes de ser mejorados.

En el decreto de 18 de mayo de 1.837 se indica expresamente que "Los señores secretarios Diputados de las Cortes, de acuerdo con las mismas, dicen en 13 del propio mes lo siguiente: Las Cortes han resuelto que a los labradores senareros y braceros del campo, a quienes por disposición de la circular del Consejo de Castilla de 26 de mayo de 1.770 se repar-

tieron en suerte terrenos de propios, en los que por declaraciones posteriores han sucedido sus descendientes, pagando canon como si fuera una verdadera enfiteusis, no se les inquiete en su posesión y disfrute; que lo mismo se entienda con los terrenos repartidos bajo las mismas reglas durante la guerra de la Independencia por disposición de los Ayuntamientos o de las Juntas; con los que lo fueron por lo dispositivo del decreto de las Cortes de 4 de enero de 1.813 en las dos épocas que ha regido; con los que hasta el día se han distribuido con orden superior competente, y, finalmente, que respecto de los arbitrariamente roturados, siempre que los hayan mejorado, plantándolos de viñedo o arbolado, se conserve a sus tenedores en la posesión, pagando el canon del 2% del valor de aquellos antes de recibir su mejora".

Posteriormente, en la época de la desamortización, se dictó la Ley de 6 de mayo de 1.855 para legalizar de un modo definitivo, declarándolos propiedad particular, los terrenos que en diversas fechas se habían repartido, unas veces con arreglo a disposiciones legales, y otras veces

bajo la presión de las circunstancias que pusieron a Ayuntamientos y Juntas, en los azarosos días de la guerra de la Independencia, en el caso de hacer esos repartos. A tal efecto, se establecieron diversas reglas según los casos, incluyéndose en la legitimación las agregaciones que a los terrenos repartidos se hubieran hecho mediante roturaciones arbitrarias, cuyas reglas se pueden concretar del modo siguiente: Son propiedad particular las suertes que de terrenos baldíos, realengos, comunes, propios y arbitrios se repartieron con las formalidades prescritas en la Real provisión de 26 de mayo de 1.770 y Decreto de las Cortes de 4 de enero de 1.813, 29 de junio de 1.822, 18 de mayo de 1.837 y las que bajo las mismas reglas se repartieron también por los Ayuntamientos y Juntas durante la guerra de la Independencia. Los poseedores actuales de dichas suertes que, por sí o sus antecesores, las adquirieron con la obligación de pagar canon, y las han aumentado con roturaciones arbitrarias, no solo quedan obligados al pago de las pensiones establecidas al tiempo de la concesión, sino también al recargo proporcional por el te-

terreno agregado. Los que asimismo posean suertes concedidas por premio patriótico o por repartimiento gratuito conforme a las disposiciones citadas en el artículo 12, son dueños en pleno dominio de las que en tal concepto se les repartió; pero en las agregaciones que arbitrariamente hubiesen hecho con roturas solo tendrán el dominio útil, reconociendo previamente el canon del 2% sobre el valor actual de lo agregado, si estuviesen destinadas a labor, o sobre el que tenían al tiempo de la mejora si se hubiesen plantado de viñedo o arbolado. Los poseedores de terrenos arbitrariamente roturados para plantación de viñedos y arbolado que legitimasen su adquisición por virtud del Decreto de 18 de mayo de 1.837, serán respetados en la posesión si bienen pagando el canon establecido sin interrupción de dos años; pero los que o no reconocieron la imposición, o interrumpieron su pago por dicho periodo, o roturaron con otro objeto, serán asimismo respetados, reconociendo el canon del 2% sobre el valor actual de los terrenos plantados de viñedo y arbolado, y del 3% en los destinados a la labor. Hace después referencia a la concesión de títu-

tulos de adquisición a los que deban legitimar sus detentaciones por virtud de las concesiones de la presente Ley, y agrega que en ningún caso podrán legitimarse las roturaciones hechas en los ejidos de los pueblos, caminos, cañadas, veredas, pasos, abrevaderos y demás servidumbres. Esta disposición puede considerarse prorrogada por el Real Decreto de 10 de julio de 1.865, en cuyo artículo 6º se concede un nuevo plazo de seis meses para obtener el título de adquisición de la posesión de terrenos baldíos, realengos, comunes, propios y arbitrios comprendidos en la Ley de 6 de mayo de 1.855, que acabamos de citar, pasado el cual se entenderá que han renunciado a su derecho y sus terrenos quedarán sujetos a la Ley desamortizadora, dictándose reglas para la promoción, tramitación y decisión de los expedientes que se incoasen con tal intento en la Real Orden de 24 de agosto-21 de septiembre del mismo año. En el artículo 2º de la Ley de 3 de junio de 1.868 se dispone que los terrenos que desde tiempo inmemorial hubiesen permanecido sin aprovechamiento, o los que hubiesen tenido interrumpido el cultivo por espacio de 15 años consecutivos,

solo pagarán al ser roturados y cultivados la contribución de inmuebles que hubiesen satisfecho el año anterior, por tiempo desde 10 años a 25, según la clase de cultivo a que se dedicaran.

La Real Orden de 3 de junio de 1.878 declara expresamente que corresponde a la Autoridad judicial entender en las diligencias sobre roturaciones de terrenos en los Montes, debido a que la entonces legislación vigente en la materia no contenía en su parte penal ninguna disposición que castigara tal hecho y como estaba el mismo comprendido entre los delitos contra la propiedad, definidos y castigados en el Código Penal, de ahí que es a los Tribunales ordinarios a quien indudablemente correspondía el conocimiento del asunto.

En cambio, el artículo 12 del Real Decreto de 8 de mayo de 1.834, por el que se reforma la legislación penal de Montes, dice literalmente que: "El que sin autorización competente ocupare, rompiese o roturase todo o parte de un Monte público, o variase su cultivo, incurrirá en una multa igual al valor de lo aprovechado, decomisándose los productos forestales

fraudulentos, y, si estos no fueran habidos, será doble el importe de la multa.

Cuando el valor de lo aprovechado no pueda estimarse, la multa será igual al importe de los daños y perjuicios ocasionados.

En todo caso, abonará el valor de los daños y perjuicios que hubiere causado.

Si los productos hubieren sido extraídos del Monte con ánimo de lucrarse, e los hechos hubiesen sido ejecutados con violencia o intimidación en las personas o empleando fuerza en las cosas, se reservará su conocimiento a los Tribunales ordinarios".

Añade en su artículo 2º que "si el terreno objeto de la ocupación, roturación, rompimiento o variación de cultivo se hallare sembrado, quedarán las cosechas a beneficio del propietario del Monte, impidiéndose en él todo cultivo y acetándolo rigurosamente una vez levantadas las cosechas".

Asimismo, en los artículos 105 y siguientes del Real Decreto de 13 de

agosto de 1.892, por el que se aprueba el Reglamento de la Asociación general de ganaderos, se contienen diversos preceptos relativos a las sanciones o penalidades que habrían de ser impuestas a los roturadores, intrusos y usurpadores de las vías pecuarias, estableciendo, en términos generales, la aplicación de la legislación penal de Montes, modificada por el Real Decreto de 8 de mayo de 1.884, en forma de multas, indemnización de daños y perjuicios, etc. etc., tal como anteriormente hemos visto, pero con las particularidades ajustadas a las características especiales de la materia de que se trata y regula.

Al legislarse en 1.893 (Ley de Presupuestos de 5 de agosto) sobre inscripción de posesión de bienes del Estado, se declaró en su artículo 42 lo que sigue: "Las inscripciones de posesión de los bienes del Estado no perjudicarán a éste si los interesados no dieron previo conocimiento de ellas a la Autoridad económica de la Provincia.

Se reputarán, no obstante, legítimos poseedores de éstos bienes, y tendrán derecho a que se les adjudiquen administrativamente, los que por

(110)

si propios o por sus ascendientes, descendientes, cónyuges o colaterales hasta el tercer grado, los hubiesen reducido a cultivo y cultivado normalmente con 10 años de anterioridad a la fecha de ésta Ley, sin ser interrumpidos en su posesión.

En ningún caso podrá adjudicarse a cada individuo, por su propio derecho o por la representación que obste, mayor extensión de terreno que la de 10 hectáreas, aunque fuese superior la solicitada y cultivada. La adjudicación se hará mediante un canon, pagadero durante 10 años, del 6% del valor actual de la finca adjudicada.

El Estado podrá usar contra los adjudicatarios el derecho que otorga a los censualistas el artículo 1.664 del Código Civil". Más tarde, para la ejecución de ésta Ley, se dictó el Real Decreto de 29 de agosto del mismo año que, dada su finalidad, no hace otra cosa sino desarrollar los preceptos contenidos en la Ley de referencia. En él se autoriza a los roturadores de terrenos desamortizables, no exceptuados de la venta por la legislación vigente, que carezcan de título de las tierras que lleven en

(111)

cultivo, para obtener la legitimación de su posesión y la inscripción de ésta en el Registro de la Propiedad mediante adjudicación administrativa que les será otorgada con tal de que reúnan las circunstancias que determina el artículo 42 de la Ley de Presupuestos de 5 del mismo mes y año, cuyo contenido desarrolla. La adjudicación del terreno se hace a perpetuidad, mediante el pago del 6% del valor en venta de la finca que el adjudicatario habrá de satisfacer durante 10 años, y en caso de falta de pago por el adjudicatario de uno o varios plazos se atribuye al Estado, como ya anteriormente hemos visto, el derecho que otorga a los censualistas el citado artículo 1.664 del Código Civil. Por tanto, la adjudicación transmite a perpetuidad el pleno dominio, mediante el pago del precio, pero mientras éste no se halle totalmente satisfecho se aplicarán a las relaciones jurídicas resultantes de la adjudicación las disposiciones del artículo de referencia del Código Civil relativas a los Censos reservativos. En su virtud, la Administración obligará al deudor de una o varias anualidades a abandonar la finca y, si en el acto de ser

(112)

requeridos para ello, o en un plazo de 15 días posteriores al requerimiento, el que obtuvo la adjudicación o su causahabiente legítimo quisiesen efectuar la redención del censo conforme al mencionado artículo del Código Civil, dicha redención habrán de hacerla pagando íntegramente, de una sola vez, el plazo debido y los restantes. Así pues, en éste Real Decreto se fijaron las condiciones bajo las cuales podían legitimarse la posesión, adjudicación e inscripción de terrenos desamortizados, ocupados sin título y roturados por sus llevadores, a fin de que el Tesoro y los particulares recogieran los beneficios que la legitimación de la posesión de tales terrenos debe producir, así como para hacer imposible en adelante que los que en el plazo de seis meses no la legitimaran, obtuvieran su inscripción en el Registro en perjuicio del Estado.

La Real Orden de 26 de enero de 1.894 prohibió que se admitieran nuevas solicitudes de legitimación de terrenos baldíos, realengos, comunes, propios y arbitrios, y atribuye a las Autoridades económicas la tramitación de los expedientes de legitimación de roturaciones arbitrarias que

antes estaba encomendada a los Gobernadores Civiles.

Una Real Orden de 26 de junio de 1.896 dispuso que en las operaciones de mensura y tasación de terrenos enclavados en Montes Públicos se respeten los títulos particulares y aún las roturaciones arbitrarias para las que se hubieran solicitado los beneficios del Decreto de 29 de agosto de 1.893, a que antes hemos hecho referencia.

En el artículo 7º de la Ley de 10 de junio de 1.897 se contienen las disposiciones pertinentes para facilitar la legitimación de la posesión viciosa sobre terrenos del Estado y de los pueblos, al establecer, entre otras cosas, que "los roturadores de terrenos del Estado o de Propios y Comunes de los pueblos que carezcan del título que autorizó la Ley de 6 de mayo de 1.855 y el Real Decreto de 10 de julio de 1.865, podrán legitimar la posesión sea cual fuere la extensión superficial de los expresados terrenos, siempre que los traigan normalmente en cultivo con diez años de anterioridad, imponiéndose a dichos poseedores, como precio de la legitimación, el canon del 6% sobre el 40% del actual valor de los

terrenos, cuyo canon será redimible a tenor de lo dispuesto en la Ley de 11 de julio de 1.878 sobre redención de censos desamortizados, fijándose el plazo de un año, a contar desde la publicación de ésta Ley, para pedir la legitimación".

La presente Ley no solo amplía a los poseedores de terrenos que en ella se mencionan las ventajas que concedía el artículo 42 de la Ley de 5 de agosto de 1.893, sino que suprime la limitación establecida acerca de la extensión superficial a que podía aplicarse; cambia los términos para la determinación del canon que ha de establecerse en la adjudicación de las fincas, y hace caso omiso de la condición que se exigía de que los actuales poseedores habían de ser parientes del que puso en cultivo la finca.

Las ventajas, pues, otorgadas resultan tan evidentes que no es dudoso esperar, decía el preámbulo del Real Decreto de 25 de junio del mismo año, complementario de la Ley, la legitimación de una masa considerable de propiedad rústica que hoy carece de título y se sustrae de contribuir

a las cargas públicas, más que por voluntad de sus llevadores, por la falta de medios para obtener tal legitimación.

Para el cumplimiento de dicho artículo 7º se han dictado el Real Decreto de 25 de junio de 1.897 y las Reales Ordenes de 25 de junio, 27 de agosto y 28 de octubre del mismo y citado año 1.897. Tanto en el Real Decreto de 25 de junio como en la Real Orden de la misma fecha, disposiciones ambas del Ministerio de Hacienda, se regula detallada y minuciosamente el procedimiento para alcanzar la legitimación de la posesión de terrenos arbitrariamente roturados, es decir, para lograr las ventajas otorgadas por el artículo 7º de la Ley anterior, conteniendo reglas precisas para llevar a efecto lo dispuesto en la misma.

En la Real Orden de Hacienda de 27 de agosto de 1.897 se declaró que las prescripciones del Real Decreto y Real Orden anteriores, de 25 de junio, no son aplicables a los Montes y demás terrenos exceptuados de la desamortización en concepto de utilidad pública, al tenor de lo prevenido en el artículo 8º de la Ley sobre modificación de impuestos de 30 de

agosto de 1.896 y otras disposiciones dictadas para su cumplimiento, siendo solamente aplicables a los Montes y demás terrenos declarados enajenables. Por su parte, el Ministerio de Gracia y Justicia expidió, en 28 de octubre del mismo año 1.897, una Real Orden en que se establecían las reglas pertinentes conforme a las cuales habrían de hacerse en el Registro de la Propiedad las inscripciones de las adjudicaciones de fincas que el Estado hiciere al legitimar las roturaciones en virtud de la Ley de 10 de junio.

La Real Orden de Hacienda de 5 de enero de 1.899, resolviendo consulta formulada por la Administración de Hacienda de Córdoba sobre el concepto y tipo de liquidación del impuesto de Derechos Reales aplicable a las adjudicaciones administrativas de terrenos roturados arbitrariamente, hechas al amparo de la Ley de 10 y del Real Decreto de 25 de junio de 1.897, contiene doctrina acerca de si tales actos deben equipararse a la enajenación de bienes desamortizados o si constituyen una verdadera venta a censo reservativo o entrañan el establecimiento de una enfiteusis,

es decir, doctrina acerca de la naturaleza jurídica de las roturaciones arbitrarias, a cuyo efecto la Dirección de Contribuciones directas opinó que existía paridad entre la adquisición por roturaciones y la enajenación de bienes desamortizables, y que por tanto a aquella debía aplicarse el artículo 28, números 8º y 9º del Reglamento de 1º de septiembre de 1.896, (que era el entonces vigente para la administración y recaudación del Impuesto de Derechos Reales), que precisamente hacen referencia a los bienes desamortizables enajenados. De tal parecer disintió la Dirección de lo Contencioso, para la cual la legitimación de roturaciones entraña dos actos: el reconocimiento del dominio directo a favor del Estado mediante un canon del 6% sobre el 40% del valor de los bienes, acto no sujeto al impuesto, y el reconocimiento del dominio útil que el Estado hace en favor de los detentadores, reconocimiento que debía liquidarse al 3%, puesto que las excepciones del artículo 28, números 8º y 9º de aquel Reglamento, han de aplicarse estrictamente y no pueden extenderse a adquisiciones que no se hacen con arreglo a las Leyes desamortizadoras.

(118)

La Sección de Hacienda y Ultramar del Consejo de Estado emitió el siguiente dictámen al efecto: "Lo que el Estado legitima a los detentadores de roturaciones arbitrarias es la posesión civil a que aluden los artículos 430 y 432 del Código Civil, es decir, que teniendo aquellos hasta ahora la mera tenencia o posesión natural, por la mencionada Ley unen a éste disfrute la intención de haber los bienes roturados como suyos o en concepto de dueños. El modo de esta legitimación consiste en la constitución de un censo reservativo (definido en el artículo 1.607 del Código citado), mediante el cual, el Estado reconoce a los roturadores el pleno dominio de los bienes, reservándose el derecho a percibir sobre el 40% del valor actual de éstos una pensión anual de 6% de carácter redimible.

Son precedentes de ésta legislación, la Real provisión de 26 de mayo de 1.770, los Decretos de las Cortes de 4 de enero de 1.813, 29 de junio de 1.822, 18 de mayo de 1.837, la Ley de 6 de mayo de 1.855 y el artículo 42 de la Ley de Presupuestos de 5 de agosto de 1.893. En todos ellos

se delinea con más o menos determinación el concepto arriba consignado, pero sobre todo la última, (que concretamente se refiere a las roturaciones arbitrarias de que ahora se trata), alude de un modo directo al censo reservativo, pues cita el artículo 1.664 del Código Civil, garantizando al Estado los derechos que este texto asigna a aquel Censo.

No es, pues, como pretende la Dirección de lo Contencioso, que por la legitimación de la posesión se reconozca el dominio directo a favor del Estado, mediante el canon del 6%, y éste a su vez el dominio útil a los detentadores, porque, en tal supuesto, se constituiría un censo enfiteútico, (artículo 1.605 del Código), y, ni directa ni indirectamente aluden a ésta forma jurídica los preceptos mencionados. Es que por un solo y único acto, el Estado reconoce la plena propiedad de los poseedores, convirtiendo la nueva tenencia en dominio, mediante un precio consistente en la pensión anual...

Especialmente está demostrada la improcedencia de desdoblar la adjudicación administrativa mencionada, para hacer dos actos de lo que es sola-

(120)

mente uno, por el artículo 5º del Real Decreto de 25 de junio de 1.897 en el que, en relación con el particular, expresamente se determina que "dentro del plazo improrrogable de quince días, a contar desde la notificación del acuerdo de la adjudicación administrativa, deberá satisfacer el concesionario la primera anualidad del censo y firmar la diligencia de reconocimiento del mismo, expidiendo el Delegado de Hacienda, por duplicado, certificación en que conste la adjudicación administrativamente hecha por el Estado en virtud de la Ley de 10 del actual, así como las circunstancias esenciales y la descripción de los terrenos, el importe y fecha de los vencimientos de las anualidades futuras y la condición de que la falta de pago de uno o varios plazos autorizará al Estado para ejercitar los derechos que le correspondan con arreglo a las Leyes, certificación que servirá de título inscribible en el Registro de la Propiedad, del derecho del Estado y del que transmite", y prueba también que el Estado no se reserva dominio directo alguno, el artículo 6º del mismo Real Decreto, en el que se contienen las normas precisas a fin de que los

(121)

que legitimen la posesión de los terrenos mediante los beneficios concedidos por la Ley de 10 del mismo mes y año, puedan en cualquier tiempo pedir la redención del canon a los Delegados de Hacienda de las Provincias, que se acordará, previa capitalización del censo según su cuantía, con arreglo a los tipos establecidos en la Ley citada de 11 de julio de 1.878, y abonando el interesado su importe total o el del primer plazo, dentro del término de quince días, significando que una vez verificado el pago en su totalidad, bien a plazos o de una sola vez, se expedirá certificación en que se haga constar la redención y el ingreso de su importe en Tesorería, cuyo documento será bastante para cancelar la carga en el Registro de la Propiedad.

Ya la Ley 3ª, título 14, Partida 3ª, con cuyo espíritu está conforme el Código Civil, llamaba al censo manera de enajenamiento de tal natura que derechamente no puede ser llamado vendida sin arrendamiento; y reproduciendo un concepto análogo respecto al caso actual, la Real Orden de 27 de agosto de 1.897 dice que la legitimación de posesión no puede esti-

marse sinó como una forma de venta.

Es incuestionable, asimismo, que las adjudicaciones administrativas de terrenos cuya posesión se ha legitimado, se verifiquen con arreglo a las Leyes desamortizadoras, porque únicamente en éstas pueden fundarse todas las transmisiones del Estado, relativas a bienes que, como aquellos terrenos, eran baldíos, realengos, comunes, propios y arbitrios, y a mayor abundamiento, en algunas de las disposiciones arriba citadas, (Ley de 6 de mayo de 1.855), se sujetan éstos asuntos a lo que establezca la Ley de desamortización general...

Por consiguiente, juzga el Consejo que al caso presente es de todo punto aplicable el concepto y tipo de liquidación previsto en los artículos 28, números 82 y 92, y 31 del vigente Reglamento, según los que, el Estado gozará de exención del impuesto por las adquisiciones de bienes y Derechos Reales que se verifiquen a su favor, y contribuirán con el 0,10% las adquisiciones hechas directamente de los bienes enajenados por el Estado, en virtud de las Leyes desamortizadoras.

(123)

No sería legal, a juicio del Consejo, aplicar a éste caso el concepto de cesión número 14 de la tarifa al 3%, porque ya se ha dicho que la adjudicación de que se trata no es verdadera cesión, sino un acto complejo, y hasta se infringiría el artículo 35 del Reglamento, el cual previene que a una sola convención no puede exigirse más que el pago de un solo derecho.

Y, en fin, a tenor del número 9º del referido artículo 28, a 0,10% habría de liquidarse las redenciones de los censos que se contraigan al legitimar la posesión de roturaciones, de modo que sería anómalo aplicar otro tipo de liquidación al acto de que tales censos tuvieron origen.

Así pues, en virtud de lo expuesto, el Consejo ha opinado que debe resolverse éste expediente en los términos propuestos por la Sección de Hacienda y Ultramar del Consejo, dictámen que fué íntegramente aceptado y, en su consecuencia, resuelto el expediente como en el informe se propone.

En el artículo 18 de la Real Orden de 19 de septiembre de 1.900, com-

prensiva de las "Instrucciones para el régimen de la Sección facultativa de Montes afecta a la Dirección General de Propiedades y Derechos del Estado", se previene expresamente que respecto a la legitimación de roturaciones arbitrarias se tendrá presente que aquella solo es aplicable a los Montes enajenables, que los peticionarios deben reunir determinadas condiciones legales, y que la concesión debe estar sujeta al canon cuya cantidad fija la Ley. Sin embargo, a decir verdad, no se comprende cual es el objeto de ésta disposición, ya que el plazo de un año que concedió la Ley de 10 de junio de 1.897 para pedir la legitimación no se ha prorrogado ni renovado, o al menos nosotros no conocemos disposición alguna en ese sentido, ni tampoco lo otorga la Instrucción a que acabamos de referirnos, y, por lo mismo, no vemos la posibilidad de que los Ingenieros puedan hallarse en el caso de aplicar las prevenciones que en la materia hacen las Instrucciones.

Por lo demás, que debería facilitarse de nuevo la legitimación de las roturaciones así anteriores, (cuyos poseedores no se hubiesen aco-

gido a los beneficios legales), como posteriores a la Ley del 97, es indudable, pues había una gran masa de propiedad con ese carácter precario.

Aquí o allí, accidental o esporádicamente, obedeciendo generalmente no al interés público, sino a rencillas locales, a cuestiones particulares o venganzas, tan frecuentes en los pueblos, se privaba a algún desdichado de la tierra que había roturado y cultivado con un penoso y agotador trabajo, aunque muchas veces no volvía real y positivamente al patrimonio común ni le rendía frutos o ventajas. Por añadidura, eran muchísimos los roturadores, cuyo número aumentaba de día en día, que poseían sus tierras de un modo precario, sin pagar canon alguno y sin que, por otra parte, el Poder Público se atreviese a reivindicarlos de un modo regular y general, y, una de dos: o se debía hacer ésto último, reconstruyendo los patrimonios comunales, o se debían buscar medios y procedimientos más eficaces que los que hasta entonces se empleaban, a fin de que todo lo arbitrariamente roturado quedase legitimado, finalidad que han venido a complementar algunas de las disposiciones legales posteriormente dictadas y que

en su lugar oportuno serán objeto de nuestro estudio y comentario.

En la Real Orden de 16 de abril de 1.902 se dice concretamente que corresponde a los Delegados de Hacienda en las Provincias, y no a los Administradores de Propiedades, dictar las resoluciones para adjudicar la propiedad de terrenos roturados arbitrariamente, entre otras razones, debido a que la facultad para entender y dictar tales resoluciones supone autoridad en quien la ejerce.

La Real Orden de 20 de octubre de 1.905, previo informe del Consejo de Estado, reconoce al Ayuntamiento de Zufre derecho al 80% de los ingresos por legitimación de terrenos de propios arbitrariamente roturados, fundándose para ello en las siguientes consideraciones: ni la Ley de 10 de junio de 1.897, ni el Real Decreto ni la Real Orden de 25 de junio del mismo año, dijeron nada acerca de la inversión que debía darse a ese canon del 6% sobre el 40% del valor de los terrenos que se exigía a los poseedores, cuyo silencio debe entenderse no entraña una derogación de los principios que informan la legislación desamortizadora, y, por tanto, la

participación que las Leyes desamortizadoras conceden a los Ayuntamientos con relación a la venta, redención y transmisión de sus bienes y derechos desamortizables, ¿porqué no había de reconocérseles también tratándose de esas adjudicaciones administrativas que nos ocupan?. Indudablemente, así debió entenderlo el legislador cuando no juzgó preciso decir nada sobre un extremo que, sin duda, estimó perfectamente resuelto por las disposiciones generales que rigen en materia de desamortización. Además, el artículo 7º de la Ley de 10 de junio de 1.897 no contiene disposición que contradiga o que se oponga a las contenidas en los artículos 12 y 15 de la Ley de 12 de mayo de 1.855, que reservan a los Ayuntamientos el 80% procedente de los bienes de Propios, y el silencio simplemente no debe entenderse como una derogación, aparte de que es regla de interpretación legal la de que cuando una Ley especial guarde silencio sobre algún extremo se acuda para llenar el vacío a las disposiciones de carácter más general, o, en otro caso, a la equidad, la que en éste supuesto aconseja no privar a los Ayuntamientos, por un simple cam-

bio de forma, de aquella parte que en el producto de sus bienes las Leyes desamortizadoras les han reconocido desde el primer momento, disposición ésta que ha sido aclarada por la Real Orden de 4 de febrero de 1.910 en el sentido de declarar que "aquella Real Orden tiene carácter general y debe ser aplicada en todos los casos análogos que ocurran".

Con objeto de arraigar en la Nación a las familias desprovistas de medios de trabajo o de capital para subvenir a sus necesidades, disminuir la emigración, poblar el campo y cultivar tierras incultas o deficientemente explotadas, mediante el reparto de las públicas entre familias de labradores pobres, se dictó la Ley de Colonización y repoblación interior de 30 de agosto de 1.907, cuyo proyecto a las Cortes fué sometido por el entonces Ministro de Fomento Sr. Gonzalez Besada, impulsado a ello por la gran verdad que él proclamaba de que "No hay vida nacional, no ya próspera, pero ni siquiera posible, que pueda basarse sobre un solar pobre y desmantelado, que a duras penas sustenta un número de moradores, pequeño en proporción con su superficie, y sometido a un régimen

económico y cultural débil, imperfecto y escaso".

En ésta Ley se contiene también, entre otros, el designio de que la colonización no se realice con individuos, sino con familias, buscando el calor de éstas para obtener una clase de terratenientes en la cual se conserve la propiedad del suelo libre de trabas, construyendo así los cimientos jurídicos sobre los cuales podría levantarse algún día la obra del patrimonio agrícola familiar, prenda segura de grandes ventajas de orden económico y de los más preciados bienes de orden moral, si bien teniendo muy presente que, no obstante los elevados propósitos que con ésta disposición se persiguen, sin embargo, será nueva causa de malestar social y estímulo vivo de la emigración que el Poder público pretende contener, si el reparto y distribución de tierras no se practica de manera equitativa, meditada, imparcial y piadosa.

En la Ley de referencia se autoriza, asimismo, el reparto, con preferencia entre familias de labradores pobres y aptas para el trabajo agrícola, de la propiedad de los terrenos y montes públicos incultos, depen-

dientes del Ministerio de Hacienda, declarados enajenables, que sean susceptibles de cultivo, y se faculta a los Ayuntamientos para enajenar los montes y parcelas de terreno que sean de propiedad o de aprovechamiento común de los pueblos, que no estén catalogados por causa de utilidad pública y sean susceptibles de división y venta en pequeños lotes, si bien éstos han de tener la extensión necesaria para el sustento de una familia en la Comarca, teniendo en cuenta no solo la naturaleza de los terrenos sino también su distancia de un Centro de población.

De acuerdo con los preceptos contenidos en la Ley que comentamos, durante los cinco primeros años, los concesionarios de montes del Estado serán meros poseedores de los lotes que se les adjudiquen, y podrá privárseles de la posesión cuando no cumplieran las condiciones fijadas en la Ley, pero una vez transcurridos los cinco años, adquirirán la propiedad de los terrenos y empezarán a satisfacer al Estado la contribución territorial correspondiente, según la calidad de la finca y la clase de cultivo, si bien cuando el terreno quede improductivo, en cualquier épo-

(131)

ca podrá ser reivindicado por el Estado, el Municipio o el pueblo, según su procedencia.

En los montes que sean de propiedad o de aprovechamiento común de los pueblos, los lotes vendidos con arreglo a las condiciones exigidas se adjudicarán a censo reservativo, abonándose por el censatario al pueblo, como canon del mismo, el 2% del valor en que se hubiere tasado el terreno.

Será nulo todo pacto de donación, permuta o venta durante los diez primeros años, a partir de la adjudicación, y tanto en caso de transmisión por herencia como por actos intervivos después de los diez años, será indivisible a perpetuidad el lote adjudicado a cada concesionario, debiendo en todo caso traspasarse íntegro a una persona sola, a no ser que se obtuviere especial y motivada autorización del Gobierno. Por Real Decreto de 13 de marzo de 1.908 fué aprobado el Reglamento definitivo de Colonización y repoblación interior, dictado para la aplicación y ejecución de la Ley anterior.

(132)

En la Real Orden de 31 de mayo de 1.915 se contenían determinadas medidas encaminadas al aumento, sin perjuicio de la ganadería, de la superficie de cultivo, introduciéndose éste en los predios dependientes de Hacienda en que lo permitieran los fines a que entonces se destinaban y estableciendo la formación de un plan razonado de los montes susceptibles de roturación, al mismo tiempo que fijaba los requisitos precisos para la concesión de roturaciones en los montes enajenables y en los de aprovechamiento común y dehesas boyales, constituyendo sus premisas fundamentales las de que las roturaciones necesariamente tendrían que ser temporales y siempre sin perjuicio y dejando a salvo los intereses del pastoreo y de la ganadería.

Una circular de la Dirección General de Propiedades e Impuestos de 30 de diciembre de 1.916, (B.O. nº 16), contiene y dicta normas a los Delegados de Hacienda y Ayuntamientos en lo relativo a su modo de proceder con motivo de la posesión, ocupación o roturaciones arbitrarias realizadas en montes a cargo del Ministerio de Hacienda para la inmediata resti-

(133)

tución de los terrenos usurpados, agregando la Real Orden-Circular de Gobernación de 9 de junio de 1.917, Gaceta del 13, que se dé conocimiento y recuerde a todos los Ayuntamientos la necesidad en que se encuentran de cumplir con el elemental deber de defender y conservar los montes públicos de su propiedad, evitando que por nada ni por nadie se menoscabe o cercene parte alguna de sus límites y extensión, haciéndoles ver la responsabilidad en que incurren sino ejercitan en la defensa todos los medios legales.

Posteriormente, la legislación especial en orden a las roturaciones arbitrarias está constituida, fundamentalmente, en la que respecta a los bienes del Estado, por el Real Decreto-Ley de 12 de diciembre de 1.923 y Reglamento para su ejecución de 12 de febrero de 1.924, declarados ambos subsistentes por Decreto de la Presidencia de 14 de mayo de 1.931, subsistencia confirmada después por el Decreto del Ministerio de la Gobernación de 16 de junio del mismo año, y en cuanto a los bienes de los Municipios, por el Real Decreto-Ley de 22 de diciembre de 1.925, promulgado

para la legitimación de la posesión de terrenos roturados pertenecientes a los pueblos y para la adaptación de las reglas dictadas por las dos normas anteriores, sobre legitimación de la posesión de roturaciones en terrenos del Estado, y de propios y comunes de los pueblos, sobre legalización de la posesión de éstos últimos por cesión indebida de los Ayuntamientos y sobre cesión de terrenos de propios cuya posesión no hubiera de ser legitimada, al nuevo estado de derecho creado por el Estatuto municipal y por el Reglamento de Hacienda Municipal de 8 de marzo y 23 de agosto de 1.924, respectivamente, ya que, efectivamente, los preceptos anteriores fueron modificados por éstas dos últimas disposiciones citadas en cuanto a las facultades de la Administración con relación a los terrenos de propios o comunes de los pueblos, aunque en el nuevo estado de derecho que se crea se respetan las actuales atribuciones de los Ayuntamientos, se dan facilidades para que el pensamiento que inspiró el Real Decreto de 12 de diciembre de 1.923 tenga completa eficacia, y se establecen garantías a fin de que, al abrirse un nuevo plazo para

(135)

la presentación de solicitudes de legitimación o cesión, no sufra perjuicio el interés general y puedan ser exceptuados terrenos que deban figurar en el Catálogo.

El primero de éstos Decretos concedió el plazo de un año para pedir la legitimación de terrenos indebidamente roturados, plazo que prorrogó por seis meses la Real Orden de 3 de diciembre de 1.924, y, más tarde, el Real Decreto-Ley de 22 de diciembre de 1.925 concede un nuevo plazo de tres meses, a contar desde su publicación, para que los poseedores de terrenos comunales o de propios que deseen legitimar su posesión lo soliciten del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento a que pertenezca la propiedad, si bien después el Real Decreto de 22 de diciembre de 1.930 abre un nuevo plazo de un año, a partir de los veinte días siguientes a su publicación en la Gaceta, para que puedan acogerse a los beneficios que otorga el Real Decreto de 1º de diciembre de 1.923 los interesados a quienes afecte, debiendo tramitarse las correspondientes solicitudes, según los casos, conforme a los preceptos del Reglamento de 1º de febrero de 1.924

y del Real Decreto de 22 de diciembre de 1.925, disposiciones todas que se declaran en vigor durante el expresado plazo.

En ésta legislación especial se contienen una serie de restricciones jurídicas que afectan: 1ª A quien podía legitimar la roturación; 2ª Extensión del terreno roturable; 3ª Plazo exigible para legitimar la roturación; 4ª Forma jurídica de legitimar la roturación, y, 5ª Carácter del derecho producido, que sucesivamente iremos examinando.

Primero.- ¿Quien podía legitimar la roturación?.- Del contenido de los preceptos anteriores se deduce que podían legitimar las roturaciones los que con anterioridad a la disposición que las autorizara, vinieran poseyendo, por sí o por sus causahabientes, terrenos por ellos roturados, cercados, edificados o transformados en explotaciones agropecuarias o forestales pertenecientes al Estado o de propios o comunes de los pueblos, siempre que en éste último caso sean vecinos del pueblo pues, a tenor de lo dispuesto en el artículo 159 del Estatuto Municipal, la legitimación de roturaciones arbitrarias hechas en terrenos comunales, solo puede

otorgarse a los que tengan la condición referida de ser vecinos del pueblo.

Vemos así como el citado artículo del Estatuto limitaba lo dispuesto en el Real Decreto de 1.923, pero en cambio posteriormente, en el de 1.925, que, como se ha dicho, afectaba exclusivamente a roturaciones en bienes municipales, no se consignaba esa salvedad, planteándose la duda de si seguiría vigente, a cuyo efecto nosotros nos inclinamos por la contestación afirmativa, en atención al carácter privilegiado que tenía, por proceder del Estatuto Municipal, de carácter, en cierta manera, constitucional, y, además, porque el precepto era verdaderamente lógico y acertado.

Segundo.- Extensión del terreno roturable.- Siendo pobre el roturador no podía legitimar más que una hectárea pero, en otro caso, hasta diez, siempre que se cumplieran los plazos que indicaremos en el número siguiente y que no se tratase de terrenos exceptuados, o que no se encontrasen en las condiciones de cultivo o jurídicas que inmediatamente vamos a ver:

a).- Terrenos en que no podía ser legitimada la roturación.- Del examen de la legislación reguladora de la materia, que ahora estamos comentando, se observa que los terrenos a que éste epígrafe se refería eran los siguientes: 1º Los comprendidos en los montes declarados de utilidad pública, cuando el Ministerio de Fomento dictaminase que no convenía autorizar la legitimación, respecto de los del Estado, o que no diese su aprobación en cuanto a los de los pueblos. La excepción comprendía también, en los del Estado, a los pendientes de declaración.- 2º Los que se hallasen bajo la dependencia de la Junta de Colonización y Repoblación interior. (Las funciones de ésta Junta, hoy suprimida, corresponden en la actualidad al Instituto Nacional de Colonización, según lo dispuesto en el párrafo 2º del artículo 1º del Decreto de 21 de noviembre de 1.947).- 3º Los de las vías pecuarias, descansaderos o abrevaderos, reiterando así ésta prohibición ya contenida en el artículo 13 del Real Decreto de 13 de agosto de 1.892, anteriormente referido.- 4º Los de la dehesa de Castilseras, en cuanto a los del Estado, y, 5º Los comprendidos en mon-

tes que a juicio de los Distritos forestales o Divisiones hidrológicas deberían ser objeto de declaración de utilidad pública, aunque no figurasen en el Catálogo, en cuanto a los de los pueblos. Asimismo, debe hacerse constar que en el artículo 7º de la Ley de 10 de junio de 1.897, ya citada, se exceptuaban del régimen de roturaciones los terrenos que comprendían minas denunciadas con un año de anticipación a la fecha de la Ley, refiriéndose también a la legitimación de posesión viciosa sobre terrenos en la zona marítima y terrenos pantanosos, del Estado y de los pueblos.

Finalmente, estimo conveniente hacer mención en este lugar, por su íntima relación con la materia que estamos tratando, de las consideraciones aducidas y tenidas en cuenta en una decisión de competencia de 9 de abril de 1.926, en la que, entre otras cosas, se decía expresamente lo que sigue: "el Real Decreto de 1º de diciembre de 1.923, al conceder a los roturadores de montes públicos la posibilidad de que legitimasen su situación y adquirieran la propiedad de los terrenos roturados mediante el ab

no de su justo precio, no varió, en lo más mínimo, el estado jurídico que les asignaba su inclusión en el Catálogo, doctrina que ha venido a confirmar el Real Decreto de 22 de diciembre de 1.925, al determinar, en su artículo 2º, que no podían ser legitimadas sin aprobación del Ministerio de Fomento las roturaciones hechas en terrenos comprendidos en montes declarados de utilidad pública, considerando como tales a los incluidos en el Catálogo".

b).- Cultivos exigidos en los terrenos cuya legitimación se pretendía.-

Para poder llevar a cabo la legitimación de las roturaciones se exigía en la legislación de la época de la Dictadura que los terrenos estuviesen dedicados bien al cultivo agrario, a la formación de prados artificiales, de arrozales o bien a la repoblación forestal. En cambio, la legislación más antigua no era tan concreta respecto al particular, y así en el Decreto de las Cortes de 13-18 de mayo de 1.837, manteniendo la posesión reconocida por Circular del Consejo de Castilla de 26 de mayo de 1.770, (Novísima Recopilación, Ley XVII, título XXV, libro VII), y por

(141)

otras disposiciones posteriores, ponía como única condición que se hubieran mejorado plantanales de viñas o arbolado, limitación repetida en la Ley de 6 de mayo de 1.855. Igualmente, el artículo 36 de las Instrucciones de 17 de octubre de 1.925, dictadas para la adaptación del régimen de los montes de los pueblos al Estatuto Municipal y sus Reglamentos, para poder autorizar la continuación de los cultivos existentes en terrenos comprendidos en montes catalogados, como de utilidad pública, cuyos cultivos no acreditasen la posesión no interrumpida por más de treinta años, exigía que tales terrenos estuviesen dedicados al cultivo de cereales, plantación de vides o huertos de regadío.

c).- Condiciones jurídicas.- No procede la legitimación cuando las roturaciones interrumpan servidumbres de paso, fuentes o abrevaderos de interés público, a menos de que aquellas puedan desviarse cómodamente o se deje libre el aprovechamiento de las aguas sin menoscabo posible de las condiciones anteriores.

Tercero.- Plazo requerido para legitimar las roturaciones.- A fin de

poder legitimar las roturaciones realizadas, en la legislación dictada en la época que estamos comentando, se requería acreditar la posesión p
via y continua de los terrenos, durante un año y un día respecto de ex-
tensiones que no excediesen de tres hectáreas, y durante un año y un día,
más otro año por cada hectárea de exceso sobre tres, respecto de exten-
siones superiores a tres hectáreas y en ningún caso mayores de diez. Cu
do se trataba de terrenos existentes en los montes catalogados como de
utilidad pública, era preciso acreditar una posesión no interrumpida por
más de treinta años.

En cambio, por lo que respecta a la legislación de fecha anterior, de
acuerdo con lo prevenido en el Real Decreto de 25 de junio de 1.897, en
aplicación de la Ley de 10 de junio del mismo año y con referencia a las
Leyes de 6 de mayo de 1.855 y Real Decreto de 10 de julio de 1.865, se
admitía la legitimación cualquiera que fuese la extensión de la finca y
la naturaleza del terreno, acreditando la posesión de diez años, o que
tuvieran un título precario de posesión.

Antes de seguir adelante estimo de gran interés y utilidad dejar reflejadas en éste lugar del trabajo que nos ocupa las consideraciones que a continuación vamos a exponer: En tanto que el plazo requerido para la legitimación no transcurría, ni la legalización se efectuaba, el roturador, a tenor de lo dispuesto en la legislación entonces vigente, podía sufrir tres clases de consecuencias: civiles, penales y administrativas.

a) Civiles.- La circular de 21 de agosto de 1.926 dispuso que las Autoridades se incautaran de los terrenos cuya roturación arbitraria no se hubiera legalizado, pero haciendo posible a los cultivadores el levantamiento de las cosechas, principio contenido en los artículos 451 a 453 del Código Civil, de donde resultaba que los roturadores gozaban del privilegio legal del poseedor de buena fe, explicado en multitud de Sentencias del Tribunal Supremo, tales como las de 26 de diciembre de 1.889, 18 de febrero de 1.892, 16 de marzo de 1.897, etc. etc., tratamiento que p
naba con el que resultaba del Código Penal que ahora expondremos.

b) Penales.- El artículo 534 del Código Penal de 1.870 prevenía y con-

(144)

signaba como delito de usurpación el cometido por quien ejerciendo violencia o intimidación en las personas ocupara una cosa inmueble o usurpara un derecho real de ajena pertenencia, precepto éste íntimamente relacionado con los contenidos en los artículos 358 y 362 del Código Civil.

Ahora bien, autorizadas las roturaciones, en cuanto medio de ganar la propiedad del terreno roturado, ¿cuando y como ha de aplicarse éste precepto?. ¿Como hacer compatible una y otra situación jurídica que oscila entre el delito y la lícita adquisición de una propiedad?. ¿Puede entregarse al azar de un momento la calificación definitiva de un acto de tal naturaleza y de tan profundas e importantes consecuencias de todo orden?. Como estimo que no es éste el lugar adecuado para proceder metódicamente al análisis y estudio de las dudas que acabamos de exponer, nos limitaremos aquí a significarlas y ponerlas de relieve, única y exclusivamente con el objeto de que sean recordadas y tenidas en cuenta por quien corresponda y en ello tenga interés.

c) Administrativas.- Sobre éste particular es preciso mencionar las

(145)

siguientes disposiciones: 1ª El artículo 105 del Reglamento de 13 de agosto de 1.892 en el que se contienen y señalan, como hemos visto anteriormente, las penalidades y sanciones que habrían de imponerse a los intrusos y usurpadores de vías pecuarias. 2ª El artículo 7º de la Ley de 10 de junio de 1.897, ordenando que transcurrido el plazo que se hubo de conceder para legitimar la roturación sin haberla solicitado, los Administradores de bienes del Estado se incautarán de los terrenos y procederán a su venta, y, 3ª Los artículos 43 y 52, número 7º, de la Instrucción de 17 de octubre de 1.925, en los que se disponía que las multas y responsabilidades procedentes de roturaciones en los montes de los pueblos se exigiesen por las Jefaturas de los Servicios forestales y excediendo los daños de 2.500 Ptas. por los Tribunales de Justicia, con arreglo a las prescripciones del Código Penal.

Cuarto.- Forma jurídica de legitimar la roturación.- La legitimación de la roturación había que solicitarla del Delegado de Hacienda, o del Alcalde, en su caso, justificando la posesión por el correspondiente cer-

(146)

tificado, si estuvieren amillarados o catastrados, o mediante información testifical, tramitándose, en el primer caso, por las Administraciones de Propiedades, y en el segundo por el Ayuntamiento, dando cuenta al Delegado de Hacienda y al Jefe del Distrito Forestal de la División hidrológica, que podrán oponerse por hallarse el monte catalogado, o porque deba incluirse entre los de utilidad pública. En la Real Orden de 1.º de julio de 1.927, modificando el artículo 15 del Real Decreto-Ley de 22 de diciembre de 1.925, se dice que los Abogados del Estado informarán en éstos expedientes cuando el Estado sea partícipe en los terrenos, cuando se formulase reclamación o se presentase documentación respecto de la cual deban informar dichas Abogacías.

Una vez hecha la tasación en venta y renta, sobre la base del valor que tuvieran los terrenos al tiempo de ser ocupados, se resolverá el expediente por el Delegado de Hacienda, o por acuerdo municipal, cuidando de que al dictarse la decisión se consignasen las características de situación, linderos, cabida, aprovechamiento actual, servidumbres, si las

hubiera, y tasación.

En Navarra, tratándose de terrenos comunales, era la Diputación foral y no el Delegado de Hacienda, la que habría de entender en los expedientes de legitimación, a tenor de lo dispuesto en la Real Orden de 26 de diciembre de 1.924, en relación con la de 21 de abril de 1.903.

Quinto.- Carácter del derecho producido.- Del examen y observación de la legislación que comentamos resulta evidente que con la legitimación de roturaciones, en la forma y condiciones que en dicha legislación se señalan, se crea un censo reservativo que tiene, por lo tanto, el carácter de bien inmueble, como ya declaró la Sentencia de 17 de octubre de 1.901, y como resulta, en general, de los artículos 1.604 y 334, número 10, del Código Civil, según indicaba la Sentencia de 23 de noviembre de 1.899. El pago se hacía como precio de legitimación o como canon, en la forma y plazos que se determinaban en el artículo 52 del Real Decreto de 1.923, en el capítulo III del Decreto de 1.924 y en los artículos 16 y siguientes del de 1.925.

(148)

Finalmente, por lo que respecta a su inscripción en el Registro, en la que se había de anotar la correspondiente hipoteca a favor del Estado, del Ayuntamiento o de ambos, según proceda, hasta el pago total del precio de legitimación, no podía hacerse simplemente por el procedimiento de la Ley Hipotecaria a la sazón vigente, ya que la legitimación exigía reconocimiento administrativo, y éste habría de ser el título inscribible, conforme se disponía en el artículo 20 del Real Decreto de 29 de agosto de 1.893 y así venía a resultar del artículo 42 del Reglamento Hipotecario de 6 de agosto de 1.915, e igualmente, el artículo 42 de la Ley de 5 de agosto de 1.893 dispuso, en el propio sentido, que "las inscripciones de posesión de los bienes del Estado no perjudicarían a éste si los interesados no dieran previo conocimiento de ellas a la Autoridad económica de la Provincia", complementada ésta disposición por el Real Decreto de 29 de agosto de 1.893 y la Real Orden de 26 de junio de 1.896.

El Decreto de 7 de diciembre de 1.931, por el que se dictaron las bases generales de organización de las Secciones de la recientemente creada

(149)

Dirección General de Ganadería e Industrias Pecuarias, al referirse a la Sección II, Negociado 4º, B), dice expresamente en sus bases 2ª, 3ª y 8ª, que en ningún caso podrán legitimarse las usurpaciones de que sean objeto las vías pecuarias, procurando la Administración por todos los medios el rescate de las superficies intrusadas, sin obligación alguna de indemnizar por daños y quedando al arbitrio de la Dirección General de referencia el estudio sobre la conveniencia o no de abonar el valor de las mejoras introducidas en las fincas intrusadas.

La Orden de 21 de marzo de 1.932, prohibiendo roturar las fincas destinadas a pastos, dice en su preámbulo que "el perjuicio que se ocasiona a la riqueza agropecuaria y, en general, a la economía nacional, pretendiendo poner en cultivo terrenos cuyo único aprovechamiento, desde hace varios años, ha sido el de los pastos, cosa que en modo alguno autorizan las disposiciones vigentes sobre laboreo forzoso, es de excepcional importancia, y, por lo mismo, urge ponerle remedio adecuado, ya que no se debe olvidar que esa riqueza constituye la base de la vida nacional".

(150)

En su virtud, referida disposición dispone se preste la mayor atención para impedir que se invadan y roturen las fincas destinadas a pastos, exigiendo que en todos los asuntos del laboreo forzoso se cumplimenten la Ley de 23 de septiembre de 1.931 y el Decreto de 28 de enero de 1.932, según las cuales el laboreo forzoso solo podría ser exigido respecto a las tierras ya roturadas.

En relación con el régimen aplicable a los bienes del Patrimonio del Estado en las plazas de Ceuta y Melilla, la Ley de 29 de julio de 1.933 dice en su artículo 3º que podrán solicitar, en el plazo máximo de tres meses, a partir de su publicación, la legitimación de los terrenos ocupados, entre otros supuestos, ... e) los que habiendo realizado roturaciones arbitrarias en terrenos del Estado, hayan introducido en ellos mejoras que excedan del 25% de su valor primitivo. Este mismo precepto se contiene en el artículo 22 del Reglamento de 4 de mayo de 1.934, dictado para la ejecución de la Ley anterior, que también se refiere a las plazas de Ceuta y Melilla, complementado y modificado por el Decreto de 7 de fe-

brero de 1.936.

Asimismo, en 30 de enero de 1.935 se dictó un Decreto en el que, entre otras cosas, se autoriza la legitimación de las roturaciones arbitrarias montes catalogados, en las condiciones que en el mismo se determinan, justificando el contenido de sus preceptos de acuerdo con el siguiente prebulo que le sirve de encabezamiento: "Muchas son las causas económicas y sociales que han dado lugar a la penetración en los montes públicos de obreros y pequeños cultivadores que, atraídos por las promesas de una tierra virgen del arado o la posibilidad de encontrar un medio de sustento, han cogido parcelas dentro de su perímetro para dedicarlas al cultivo agrario. Muchas son también las continuas peticiones de terrenos que constantemente recibe la Administración, y si de antiguo ha sido necesario legislar en la materia para salvaguardar el carácter protector de los montes incluidos en el Catálogo, impidiendo a todo trance la apropiación

los roturadores de terrenos detentados, mucho más avidente aparece ésta necesidad en la crisis de paro obrero que atravesamos y en que el

ansia de una mejor distribución de la tierra lleva a buscar ésta por dondequiera, sea buena o mala, y sin considerar que, en la mayor parte de los casos, la roturación de terrenos de bosque, agota en poco tiempo la fertilidad de un suelo impropio para el cultivo permanente, que acaba por esterilizarse y no rendir para el sustento del que lo labra.

La posibilidad, por una parte, de que existan parcelas susceptibles de un cultivo más intensivo que el forestal, y, por otra parte, la de que pueda aliviarse la crisis actual, concediendo éstas roturaciones donde sea conveniente, sin perjuicio del interés público y del carácter protector e inalienable de los terrenos y montes declarados de utilidad pública, aconsejan reconocer, en lo posible, naturaleza legal a los cultivos que no atenten a las condiciones generales que impone la economía forestal, dándoles el carácter de un aprovechamiento análogo a los que se realizan normalmente en los planes anuales".

En armonía con lo que en el preámbulo de referencia se previene, disponía dicho Decreto que "en los montes incluidos en el Catálogo de los

de utilidad pública, cuyo suelo contenga porciones susceptibles de un cultivo distinto y más intensivo que el forestal, conveniente para su normal producción y capaz de elevar ésta en grado sensible con beneficio del interés social, pero sin que esto resulte incompatible con la íntegra conservación de las facultades que con carácter permanente impone al monte su condición de protector, podría ser autorizada por el Ministerio de Agricultura la concesión de tales cultivos en concepto de aprovechamiento siempre que concurrieran todas las condiciones siguientes: a) que la concesión resultase compatible con la conservación de las facultades protectoras del monte, comprobándose previamente por los Servicios forestales que la desaparición del vuelo precisa para la implantación del nuevo cultivo no había de ser causa de perturbaciones que desvirtuasen los fines impuestos al monte con su declaración de utilidad pública.- b) que las condiciones de fertilidad del suelo hiciesen presumir para el cultivo que trata de introducirse un rendimiento sostenido no inferior al normal que en la localidad se obtuviese con cultivos análogos.- c) que la conce-

sión contribuyese a resolver algún problema social o agrícola de carácter local.- d) que si la concesión ocasionase perjuicios a la ganadería, resultasen inferiores a los beneficios derivados del cambio de cultivo, y que en ningún caso se perturbase el ordenado aprovechamiento de los pastos en el resto del monte, y, e) que si el monte no perteneciese al Estado, recayese previo acuerdo de la representación legal de las Entidades a quienes el Catálogo asignase la pertenencia, declarando de interés local la concesión del cultivo de que se trata.

Podrían solicitar las concesiones de tales cultivos: 1ª las Entidades a quienes el Catálogo asignase la pertenencia de los respectivos montes, llevando dichas concesiones como condición implícita la distribución del terreno entre los vecinos que, por carecer de bienes propios o ser insuficientes los que poseyeran, necesitasen las parcelas para cultivarlas directamente por sí o por sus familiares, y, 2ª también podrían solicitar la concesión, individual o colectivamente, los vecinos de los términos municipales en que estuviesen enclavadas los montes y los de los corres-

pondientes a las Entidades propietarias, cuando los montes no pertenecieran al Estado, si reunían alguna de éstas condiciones: a) ser simples braceros carentes de medios de fortuna.- b) ser arrendatarios o aparceros, sin otros medios de fortuna, que cultiven menos de diez hectáreas de secano o de una de regadío, y, c) ser propietarios que satisfagan menos de 50 Ptas. de contribución anual. Tanto en uno como en otro caso, las correspondientes instancias solicitando las concesiones deberían ser presentadas en las respectivas Jefaturas de los Servicios forestales a que los montes estuvieran afectos, quedando obligados los concesionarios a satisfacer un canon anual, que sería fijado al autorizarse la concesión, previa propuesta de la Entidad propietaria cuando se tratase de montes que no perteneciesen al Estado.

Quedarían caducadas las concesiones y reintegrados los terrenos al aprovechamiento forestal cuando los concesionarios abandonasen el cultivo en un periodo mayor de dos años, transfiriesen la concesión, dejando de cultigarlas directamente, o las alterasen con roturaciones u ocupacio-

nes que ampliasen la extensión del terreno concedido, cuando hubiera que imponerles responsabilidades por daños cometidos en el monte, y si dentro del año forestal no hubiesen obtenido la licencia correspondiente.

Todas las concesiones se hacían con la ineludible condición de ser intransmisibles, si bien podrían tener el carácter de vitalicias y hasta podrían ser prorrogadas bajo sus mismas condiciones, en caso de defunción del concesionario, a favor de uno de sus sucesores legítimos, previamente designado por aquél y aceptado por la Entidad propietaria y por la Administración forestal, quedando, en otro caso, caducada toda concesión con la muerte del concesionario.

Los que estuviesen cultivando en los montes catalogados como de utilidad pública parcelas de terreno roturadas arbitrariamente, podrían legalizar su situación renunciando a la posesión ilegítima en que entonces se encontraban y acogiéndose a los beneficios de éste Decreto, siempre que lo solicitasen en el plazo de un año, a partir de su publicación, y que se cumplieran las condiciones que al principio hemos señalado, transi-

(157)

tándose y rigiéndose éstas concesiones de acuerdo con los preceptos contenidos en éste texto legal, significando que una vez transcurrido el plazo del año para acogerse a sus beneficios sin que los interesados los hayan solicitado, así como cuando sus peticiones fuesen denegadas, la Administración forestal aplicaría con todo rigor las disposiciones vigentes para impedir toda clase de ocupaciones arbitrarias y mantener el estado posesorio en toda su integridad a favor de las Entidades a quienes el Catálogo asignase la pertenencia de los montes de utilidad pública".

Ultimamente, la Orden de 18 de octubre de 1.935 ratifica el sentido de la legislación anterior al declarar y confirmar la competencia de los Delegados de Hacienda para conocer de los expedientes de legitimación de roturaciones arbitrarias.

Años después, en virtud de Orden del Ministerio de Hacienda de 30 de septiembre de 1.943, la Dirección General de Propiedades y Contribución Territorial decidió la ultimación de los expedientes de legitimación de roturaciones arbitrarias que estuviesen pendientes, presentados ante los

Ayuntamientos y Juntas Vecinales antes del 15 de enero de 1.932, motivando al efecto dicha Orden en ésta Provincia la Circular de la Delegación de Hacienda de 23 de noviembre del mismo año, en la que se comprendía y desarrollaba la imperiosa y terminante resolución de la Dirección General de referencia.

Más recientemente, en el artículo 30 del Reglamento Hipotecario de 14 de febrero de 1.947 se dice textualmente, entre otras cosas, que "serán inscribibles en el Registro de la Propiedad, con arreglo a lo preceptuado en dicho Reglamento y disposiciones especiales vigentes sobre la materia, las roturaciones legitimadas y las concesiones que haga la Administración de fincas o derechos reales para su colonización u otros fines de carácter social".

Finalmente, en la Ley de 4 de mayo de 1.948, por la que se regula el régimen de la propiedad territorial en la Guinea Española, se reconoce, en su 5ª disposición transitoria, como un modo excepcional de adquirir la propiedad territorial la favorable resolución de los expedientes de

legitimación de roturaciones arbitrarias, en tramitación al amparo de las disposiciones transitorias de la Orden de 23 de diciembre de 1.944, mediante la cual se aprueba el Reglamento de Concesiones en expresados territorios de Guinea, regulando en sus disposiciones transitorias la forma, condiciones y procedimiento para la tramitación de dichos expedientes de legitimación de roturaciones arbitrarias, los cuales deberían ser incoados dentro del plazo de los seis meses siguientes a la vigencia de la misma, y últimamente, la Orden de 15 de junio de 1.953, dispone que se considerarán rehabilitados en favor de los españoles e indígenas los expedientes de legitimación de roturaciones arbitrarias caducados por vencimiento del plazo, o de su prórroga, señalado en la citada Orden de 23 de diciembre de 1.944, agregando que no se admitiría ninguna nueva petición de legitimación de roturaciones arbitrarias, cualquiera que sea la fecha en que se hubiesen verificado dichas roturaciones.

Esta es, en líneas generales, la exposición ordenada y cronológica de la serie de disposiciones legales dictadas para la regulación de los pro-

(160)

blemas objeto de nuestro estudio que, juntamente con las Reales Ordenes de 4 de noviembre de 1.862, 2 de diciembre de 1.863, 30 de agosto de 1.871 y 19 de octubre de 1.872, además de algunas otras disposiciones de menos importancia, todas ellas relativas a roturaciones arbitrarias y cuyo análisis no realizamos con detalle por no estimarlas fundamentales, limitándonos a la mera y simple mención de las mismas, constituyen e integran, por así decirlo, todo el Derecho positivo que a través de los años ha servido de base normativa para la recta y adecuada ordenación de una materia tan interesante como la que nos ocupa, acomodándola a las distintas situaciones de hecho y de derecho que los vaivenes de la política en juego siempre y continuamente han venido originando.

CAPITULO III

ESTUDIO DEL PROBLEMA EN LA MONTAÑA

(Situación actual-Solución-Justificación-Naturaleza Jurídica)

SITUACION ACTUAL

De todos es sabido que, en todo tiempo, la Provincia de Santander ha sido fundamentalmente ganadera. Este ganado, que antiguamente era en su totalidad de razas indígenas, permitía la explotación de la misma, debido a sus características y número, en régimen extensivo y pastoreo comunal en los montes de utilidad pública sin necesidad de deslindes ni producción intensiva del terreno.

A fines del siglo pasado empezó la importación de ganado holandés, suizo y normando, traído por algunos ganaderos innovadores y entusiastas, que se empeñaron en fomentar la producción lechera. Simultáneamente comenzaron los primeros intentos de industrialización de la leche con la

aparición de las primitivas fábricas de quesos y, ya bien entrado el siglo, con la implantación de la fábrica de "La Penilla", por la Sociedad Nestlé. Consecuencia de éstos intentos de industrialización, no siempre afortunados, comenzó la revalorización de la leche y ésto, unido a la seguridad por parte del campesino de un consumo constante, motivó el que paulatinamente fuera aumentando la proporción de las razas lecheras sobre las originarias del país.

El aumento progresivo de la cabaña queda bien de manifiesto a la vista de los diferentes censos: en 1.900 había 92.000 cabezas de ganado; en 1.911, 106.000; en 1.931 son ya 198.644 y en la actualidad pasan de 250.000, lo que unido al cambio de constitución de la misma explica la necesaria transformación del cultivo del suelo. Para hacerse cargo de su importancia basta considerar las elocuentes cifras de vacas y productos lecheros que anualmente salen de la Provincia y que a continuación se detallan:

construir cabañas y viviendas en dichos terrenos, que no pertenecían al ocupante, pero a quien, en gracia a su eficaz labor, se le venía tolerando -con mayor o menor benevolencia- según fuera la idiosincracia o color político de los Ayuntamientos.

Gracias a dicha expansión pudieron encontrar trabajo y vivienda los hijos de los ganaderos que al casarse necesitaban formar un hogar independiente, sin necesidad de emigrar, como lo hacían antes, o tener que engrosar la población de las ciudades, donde inconscientemente hubiesen agravado el pavoroso problema social derivado de la falta de viviendas, sin tener en cuenta las demás secuelas y consecuencias que la aglomeración de las gentes en las ciudades viene produciendo. De ésta manera, en pocos años y sin ninguna subvención oficial, fueron creando una riqueza nacional de cuantía los sufridos ganaderos montañeses, poniendo a contribución su tenaz trabajo y empleando en éstas mejoras sus escasos ahorros.

Cuando ésta expansión, verdaderamente patriótica y colonizadora, fué adquiriendo grandes proporciones, surgieron denuncias, casi siempre no-

(163)

	<u>Toneladas</u>	<u>Ptas.</u>
Leche fresca	11.000	11.000.000
id. condensada	12.000	50.000.000
Quesos	1.400	14.000.000
Mantequilla.	300	4.000.000
Leche en polvo y dietética	500	3.000.000
Vacas lecheras en producción	15.600	54.600.000
Becerras de recría	6.000	<u>5.400.000</u>

Total por valor de ptas.... 142.000.000

Las razas importadas, más exigentes en la alimentación que las indígenas y acostumbradas a régimen de estabulación, obligaron al ganadero montañés a la explotación intensiva de los terrenos de su propiedad y, cuando éstos lo fueron al límite, forzaron la necesidad de recurrir a la roturación de los montes de utilidad pública propiedad de los pueblos, que permanecían improductivos. De ésta manera fueron poniéndose en producción bastantes hectáreas de terreno inculto, y hasta se llegaron a

tivadas por enemistades y rencillas personales, obligando a la representación del Estado a intervenir para poner coto a tan plausible empresa, llegando hasta el extremo de considerar punible aquél magnífico esfuerzo social-agrícola. Surgieron las primeras quejas y dificultades ante aquella actuación legal, si, pero humanamente injusta, y el Estado, por medio de sus representantes, en vez de premiar —como se merecía— aquella gestión fecunda y bienhechora de los aldeanos montañeses, suspendió su actuación y, en muchos casos, ordenó a la Guardia Civil que interviniese, desahaciendo cierres, aplicando multas e imponiendo la fuerza ante lo que se estimaba como un abuso.

Naturalmente, surgieron clamores violentos y exposiciones razonadas ante los Poderes públicos para calmar el estado pasional, provocado, algunas veces, por la intervención de rencores políticos que cursaban las denuncias con manifiesta injusticia, sin otro objeto que castigar a determinadas personas no del agrado del cacique de turno, hasta que por fin, después de repetidas peticiones formuladas por representaciones de

(166)

las entidades oficiales y organizaciones agropecuarias de la Montaña, el Estado, haciéndose eco de ésta situación y a la vista de la imposibilidad de evitar tales roturaciones arbitrarias, comenzó dictando disposiciones que datan de principios de siglo, por virtud de las cuales se ponía a disposición de los Ayuntamientos y Juntas Vecinales extensiones de terreno a fin de que, mediante el pago de un canon, pudiesen dar posesión de parcelas a los vecinos para su uso y disfrute, si bien, no obstante tales facilidades, quizá por desconocimiento o, lo más probable, por la dificultad de obtener la tramitación de dichas concesiones, lo cierto es que el número de hectáreas puestas en cultivo por éste procedimiento ha sido muy reducido y, en cambio, las roturaciones arbitrarias aumentaron en una mayor proporción, hasta que llegado el periodo de la Dictadura el benemérito General Don Miguel Primo de Rivera encargó al Sr. Marqués de la Frontera-Secretario General de la Asociación General de Ganaderos de España la redacción de un proyecto de Ley, que culminó en el Real Decreto-Ley de 12 de diciembre de 1.923, por el que se legalizaban las roturaciones ar-

bitrarias, reconociendo la propiedad de los terrenos roturados y de los que lo fuesen en lo sucesivo, sujetando a los propietarios a condiciones y normas que encajaban admirablemente con las posibilidades de los aldeanos y las características del problema montaños, con la salvedad de que dicha concesión se limitaba exclusivamente a los montes denominados de "Hacienda", concediéndose la propiedad mediante ciertas limitaciones de extensión y previo pago de una cantidad fijada por un perito-tasador del Estado, de la cual el 80% era para los Ayuntamientos en que radicase la concesión y el 20% restante para la Hacienda nacional.

Por ésta autorización se han llegado a legitimar en la Montaña unas 13.000 parcelas, de cabida aproximada de una hectárea cada una y un valor global de 4.000.000 de ptas., logrando formar así un numeroso grupo de pequeños propietarios que, además de crear riqueza y ser nuevos contribuyentes al Estado, se han afianzado en la aldea, evitando, como anteriormente indicábamos, los peligros de la emigración así como de la aglomeración en las grandes ciudades, con sus graves consecuencias de

índole económica y social.

El plazo que en dicho Decreto-Ley se señalaba fué varias veces prorrogado y, en consecuencia, el número de hectáreas legitimadas en la Montaña al amparo de citada disposición legal se puede cifrar perfectamente en unas 26.000.

Ahora bien, los montes del Estado, en la Provincia de Santander, son de dos clases: los denominados de "Hacienda" y los llamados de "Fomento", correspondiendo éstos últimos a una catalogación hecha por el Servicio Forestal, considerándoles como montes de utilidad pública.

Como el problema de la legitimación de roturaciones abarca indistintamente a ambas categorías, pues en algunos Ayuntamientos no existían montes de Hacienda y, en cambio, si los hay de Fomento, el proyecto de Ley que presentó al General Primo de Rivera el Marqués de la Frontera extendía su acción legitimadora a todos los terrenos de roturaciones arbitrarias, pero elevado a informe de la Dirección General de Montes, ésta, que alejada del lugar donde debería aplicarse desconocía el problema, tuvo

el temor de quedarse sin montes y en el Decreto-Ley aparecieron excluidas las legitimaciones de roturaciones en los montes de Fomento, resultando verdaderamente irritante para éstos campesinos que, junto al que por roturar tierras que eran de Hacienda ha logrado hacerse propietario de ellas, en cambio, aparezca el aldeano vecino que por haberlo hecho en terrenos del mismo dueño, pero clasificados como de "Fomento", muchas veces colindantes y hasta más cerca de poblado que aquellos, y en los que se han llegado ya a construir viviendas, no logre su legitimación de la misma manera y esté constantemente amenazado de desahucio.

Esta desigualdad que parece dividir a los agricultores en dos castas, con derechos distintos pero con idénticas obligaciones, no debería subsistir por más tiempo, a fin de lo cual sería de suma utilidad y conveniencia arbitrar la solución adecuada y justa para que en un periodo no lejano quedase definitivamente resuelto tan importante y serio problema.

A fuerza de reclamaciones y peticiones, el Estado ha ido transigiendo en parte, concediendo paliativos, como los derivados de las Ordenes de

(170)

los años 1.925, 1.928 y, más recientemente, la disposición de 22 de octubre de 1.932 y el Decreto de 30 de enero de 1.935, por las que se autoriza el arriendo, siquiera sea vitalicio y hereditario, concesión que, aún adornada con todas las facilidades imaginables, no satisface la natural ambición del agricultor, que desea que sea suya la tierra donde vierte el sudor de su rostro y emplea constantemente el esfuerzo de su trabajo.

Los hechos han venido a confirmar ésta realidad, cuando en su informe elevado a la Dirección General de Montes, con fecha 25 de agosto de 1.935, decía el entonces Ingeniero Jefe de Montes de ésta Provincia, Don Juan Farías, lo que sigue: "Ni el Decreto de 22 de octubre de 1.932, ni el de 30 de enero del año actual (1.935), han tenido el éxito que esperaba la Administración pues, hay que confesar, no han satisfecho a los vecinos de los pueblos; por todas partes hemos recogido manifestaciones en dicho sentido. Las concesiones, sigue diciendo, quieren que sean hechas en propiedad plena, ya que ésta, en casos de adversidad de la vida, pue-

den fácilmente hipotecarla o enajenarla y en cambio al usufructo, el cual es función del trabajo, no le alcanzan las mismas ventajas. También miran con cierto temor y recelo la forma de la concesión, pues a la postre viene a ser una especie de arrendamiento y, éste, no les puede inspirar la garantía suficiente de llevar a la parcela el máximo de mejora para su más intensa producción". Termina, por fin, el Ingeniero Jefe de Montes de la Provincia su exposición, agregando que "no puede apreciarse desde Madrid la importancia y realidad de éste problema, y recaba que se nombre una Comisión de Ingenieros que estudie el asunto sobre el terreno y así se convencerá de que no existe perjuicio para el Estado ni peligro de quedarse sin montes".

Por otra parte, hay que tener muy presente que en algunas fincas de éstas se han construido ya, y en las que se destinen en arriendo a obreros del campo necesitarán éstos también construir su cabaña o vivienda cuando, poco a poco, con su trabajo y ahorro, estén en condiciones de hacerlo, y es natural que no lo intenten en tierras que no son de su pleno

(172)

dominio, con lo que se dificulta la solución del problema agrario.

Que las nuevas disposiciones basadas en el arriendo no tuvieron eco en el ganadero montañés se puede comprobar fácilmente a la vista de las instancias, presentadas y en tramitación, solicitando la concesión de parcelas para su cultivo al amparo de lo dispuesto en la Orden de 22 de octubre de 1.932 y Decreto de 30 de enero de 1.935, cuyo detalle y relación se puede concretar del modo siguiente:

	<u>Número de instancias</u>	<u>Extensión en Hectrs.</u>
Resueltas favorablemente por la Superioridad	567	476,21
id. negativamente id. id.	289	309,95
Remitidas a la Dirección Gral. de Montes con informe y devueltas por la misma para que se tramiten con arreglo al Decreto de 30 de enero de 1935	842	614,96
Pendientes de resolución en la Dirección General de Montes	11	11,27
En tramitación en el Distrito	391	501,77
En id. en las alcaldías	1.086	1.063,29
Pendientes de reconocimiento e informe	32	30,82
Total....	<u>3.218</u>	<u>3.008,27</u>

(173)

De pués de cuanto acabamos de exponer resulta de toda evidencia el escaso, o casi nulo, resultado obtenido por las disposiciones que regulan la concesión en arriendo de parcelas de terreno en montes de utilidad pública, pués si bien éstas solo afectaron a unas 3.000 hectáreas, aproximadamente, en cambio, las concesiones realizadas acogiéndose a los beneficios de las disposiciones anteriores, que otorgaban la propiedad de los terrenos en los montes de "Hacienda", se pueden calcular, en principio, en unas 18.000 hectáreas, más tarde ampliadas a 26.000, como ya anteriormente indicábamos, resultando así bien palpable la necesidad de variar el procedimiento de concesión.

Nunca podrá trabajar el campesino las tierras arrendadas con el mismo cuidado y cariño con que lo haría si fuesen realmente sayas, en legítima y legal propiedad, a fin de que pueda considerarlas como su Caja de Ahorros, donde vaya acumulando su trabajo y su dinero para algún día tener la libertad de disponer de ellas como mejor le convenga, y sometiéndose únicamente a las restricciones que se le impusieran para asegurar el me-

jor fin social de ésta propiedad facilitada por el Estado. Es natural y justificado que el campesino que durante muchos años ha trabajado la tierra aspire a ser su dueño, y concediéndole el medio legal para adquirirla, conforme con sus medios, se recompensa noblemente su constante esfuerzo y se realiza una labor hondamente social y profundamente patriótica.

Esta empresa, de eminente sabor conservador, tiende a crear una clase numerosa de pequeños propietarios con experiencia agrícola suficiente y cuya actuación en la Montaña ha de contribuir enormemente al fomento de una ganadería que provea el mercado nacional de leche y carne en abundancia, abasteciendo los mercados y siendo base del desenvolvimiento de muchas industrias rurales que transforman la leche en sus múltiples derivados.

Ocorre, además, que muchos obreros que viven cerca de los actuales montes de "Fomento" podrían ocuparse honradamente en la explotación de miles de hectáreas de terreno fértil, pero inculto, que está deseando su fecun-

(175)

da intervención, sin por eso abandonar su diario trabajo en la mina, fábrica o el mar. Estos obreros, mitad industriales y mitad agrícolas, pueden luego dedicar sus actividades, o las de sus familiares, al régimen mixto que les permita lograr un jornal cuando tienen ocupación en el mar, en la mina o en la fábrica y un ingreso de carácter agrícola o pecuario cuando están vacantes.

Es por tanto el de la legitimación de terrenos roturados arbitrariamente un problema vivo, que subsiste, y no se debe aplazar, por lo que es preciso buscarle una solución inmediata, que encaja admirablemente dentro del nuevo estilo y normas de justicia del programa de Falange Española Tradicionalista y de las J.O.N.S., ya que de un censo campesino, hecho en 1.935, en la Provincia de Santander sobre aldeanos que no poseen tierra o la poseen en muy pequeña extensión, se desprende que había 26.988 ciudadanos deseosos de disponer de terreno para ocupar sus brazos o los de sus familiares, incrementando de tal modo la riqueza nacional y contribuyendo a nuevos ingresos para el Estado.

Ahora bien, al estudiar y tratar de concretar la solución adecuada a tan importante y árduo problema, no debe nunca perderse de vista que, según la experiencia nos ha demostrado, si bien la economía se ha visto favorecida de una manera rápida y eficaz con la puesta en cultivo de las hectáreas dadas en propiedad, sin embargo, socialmente ha tenido el inconveniente de que terrenos de pertenencia de los pueblos han ido a parar, en su mayoría, a los más atrevidos en contravenir la Ley o a los más pudientes que, por precios muchas veces irrisorios, compraran las parcelas correspondientes a los vecinos más pobres o menos trabajadores.

Después del año 1.939 la cabaña montañesa ha seguido aumentando al mismo ritmo que antes de la guerra y ésto, unido a la carencia de piensos de importación Nacional y Extranjera, ha motivado que el problema de las roturaciones arbitrarias se agudice, haciendo absolutamente necesario el afrontar la solución definitiva y legal de ésta cuestión ya que, de lo contrario, se está creando una situación de hecho que solo favorece, como anteriormente se dice, a los más atrevidos en incumplir lo legislado.

(177)

Actualmente, según datos aproximados, la extensión territorial de la Provincia de Santander se puede dividir de la forma siguiente:

		Suelo rocoso	12.000 Hc.	
Terreno propiedad del Estado en mano muerta en los montes de Fomento		Terrenos aptos para el cultivo y repoblación forestal	256.453 Hc.	
		Total. . .	268.453 Hc.	
Propiedad privada	Linderos	5.000 Hc.		
	Propiedad dedicada a arbolado (eucaliptus y pino).	5.000 Hc.		
	Montes catalogados de utilidad pública, poblados de robles y hayas.	40.000 Hc.		
	Tierras dedicadas a praderías. .	96.400 Hc.		
	Tierras dedicadas a cultivo. . .	34.707 Hc.		
	El resto, propiedad del Estado, Provincia o Municipios, en vías de comunicaciones y otros terre- nos no cultivados y de propiedad particular, ocupados por los 84.000 edificios, albergues, ins- talaciones mineras, industriales jardines, etc. etc.	96.340 Hc.		
		277.447 Hc.	277.447 Hc.	
		Total.....	545.900 Hc.	

(178)

De los datos aproximados que anteceden, resulta que en la Montaña, con unos 400.000 habitantes, entre todos los particulares propietarios solo poseen una extensión de 125.733 hectáreas, distribuidas en cultivos, praderías, huertas, etc.etc., mientras el Estado, en sus 450 montes de "Fomento", posee 268.453 hectáreas de mano muerta, más de la mitad de la superficie total de la Provincia, de las que separando las 12.000 hectáreas de suelo rocoso quedan 256.453 hectáreas de terreno apto para el cultivo, praderías, repoblación forestal, etc.etc., que están clamando por la labor fecunda del hombre y se hallan, actualmente, en su mayoría, sin arbolado y abandonadas a su producción espontánea.

Es la Provincia de Santander, entre todas las de España, la que ofrece mayor extensión de montes, tomada en cuenta su superficie total y la densidad de habitantes, pues si bien es cierto que en cifras absolutas ocupa Santander el cuarto lugar, después de León, Asturias y Valencia, en cambio, si se tiene en cuenta la extensión territorial de éstas provincias, Santander posee 47 hectáreas de montes por kilómetro cuadrado, mie

tras León tiene 32,5 y Asturias solo 24, siendo la media de España de 16,80 hectáreas por kilómetro cuadrado, es decir, la tercera parte de lo que tiene la Montaña. Si se relaciona con el número de habitantes, Santander ocupa el quinto lugar, con 0,75 hectáreas de monte público por habitante, después de León, Teruel, Huesca y Cuenca, pero hay que tener en cuenta que la densidad de población en la Montaña es el triple de la de esas provincias que, como tienen pocos habitantes por kilómetro cuadrado, tocan a más. De todos modos, no debe olvidarse que así como en España hay 0,45 hectáreas de montes por habitante, por término medio, en cambio en Santander, como acabamos de expresar, se llega al 0,75 hectáreas por habitante, dato este muy elocuente y que en modo alguno puede dejarse en el olvido al tratar de solucionar legal y definitivamente el problema de las roturaciones arbitrarias en la Montaña.

El primer dilema que se nos presenta es el de saber, en líneas generales, el tanto por ciento o cantidad mínima de terreno apto para praderías, cultivo agrícola o repoblación forestal que puede haber en esas

(180)

hectáreas hoy dedicadas a montes. Con ocasión de la celebración de un Consejo Provincial de Ordenación Económica, siendo Jefe Provincial del Movimiento el Camarada Joaquín Reguera Sevilla, la Ponencia encargada de estudiar el problema que nos ocupa trató de concretar los datos de referencia haciendo una encuesta a todos los Ayuntamientos de la Provincia, en la que se solicitaba indicasen: 1ª Extensión territorial de los terrenos roturados arbitrariamente y sin legalizar, y, 2ª Extensión de los terrenos de montes aptos para el cultivo que existiesen en sus respectivos términos municipales.

De los 102 Ayuntamientos de la Provincia solamente contestaron los que a continuación se relacionan y en la forma que también se indica:

<u>Ayuntamiento</u>	<u>Hectáreas de tierra disponibles</u>	<u>Hectáreas ocupadas y sin legitimar</u>
Ampuero	—	578
Cartes	10	128
Cabezón de la Sal	30	20
Cieza	6	10

(181)

<u>Ayuntamiento</u>	<u>Hectáreas de tierra disponibles</u>	<u>Hectáreas ocupadas y sin legitimar</u>
Corvera de Toranzo	400	300
Guriezo	400	300
Luena	400	—
Herrerías	50	50
Mazcuerras	40	20
Miera	150	—
Molledo	200	80
Noja	60	5
Bibamontán al Mar	155	—
Rionansa	300	50
Riotuerto	900	200
Santoña	2.093	112
Selaya	200	50
Saro	45	—
Tudanca	10	—

(182)

<u>Ayuntamiento</u>	<u>Hectáreas de tierra disponibles</u>	<u>Hectáreas ocupadas y sin legítimar</u>
Valdeprado del Río	400	300
Valderredible	—	3
Val de San Vicente	179	50
	6.023 Hcs.	2.271 Hcs.

Aunque los datos que acabamos de señalar no se pueden considerar como veraces, ni siquiera como muy aproximados, y solamente hacen referencia a una cuarta parte de los Ayuntamientos que integran la Provincia, sin bargo, si son altamente significativos y nos ponen de relieve la gran extensión de terreno que existe en la Montaña arbitrariamente roturado y sin legítimar, así como el elevado número de hectáreas que, susceptibles de alguna clase de cultivo, no obstante, se encuentran hoy abandonadas a su producción espontánea, es decir, sin rendir utilidad alguna.

De los datos apuntados claramente se deduce la facilidad con que el Estado se puede desprender de un diez por ciento de su extensión de montes en Santander, sin peligro de que falten para sus funciones peculiares

y la conveniencia de que esas 25.000 hectáreas de terreno cultivable sean dadas a quienes ya las han roturado, o a cuantos no poseyendo tierras, o teniéndolas en pequeña cantidad, deseen adquirirlas, logrando así, sin ningún sacrificio económico, las ventajas siguientes:

1ª.- Dar satisfacción, reparando la desigualdad antes creada, a los que roturaron terrenos de "Fomento" y que hoy siguen en situación de precario.

2ª.- Poner en producción intensiva una extensión de terreno que hoy solo le rinde al Estado el producto bruto de 1,25 ptas. por hectárea, aproximadamente.

3ª.- Aumentar el número de contribuyentes, que le darán, cuando menos, diez veces más de los ingresos actuales, únicamente de contribución territorial.

4ª.- Incrementar la riqueza agrícola, forestal y ganadera de la Provincia y de sus industrias derivadas.

5ª.- Aportar al Erario Nacional y Municipal unos ingresos muy saneados

que pueden ser empleados en la construcción de Escuelas, caminos, repoblación forestal, etc., etc., que ahora no se hacen o se realizan en grado mínimo por falta de consignación.

6ª.- Llevar a la práctica el cumplimiento de los preceptos sobre la materia contenidos en el programa político de Falange Española Tradicionalista y de las J.O.N.S., (puntos 17 a 22 de los Principios doctrinales) así como en los números 4 y 6, apartado 5ª, y el número 2, apartado 12ª, del Fuero del Trabajo, facilitando la propiedad de la tierra al que la cultiva quien, con la intensificación de su cultivo, contribuirá decisivamente a la prosperidad de la Nación, y

7ª.- Permitir la creación o establecimiento de determinadas explotaciones o lotes de terreno, en que podrían encontrar trabajo y medios de subsistencia todos aquellos obreros faltos de trabajo en la Provincia durante los periodos del llamado "paro estacional".

Según vemos, no solo resulta conveniente sino necesario, buscar los medios adecuados para que los terrenos de referencia que por su calidad,

(185)

situación y topografía, fueran susceptibles de un cultivo agrícola o ganadero, sean entregados a los vecinos para que los exploten, aumentando la producción en beneficio de todos, dejando para la repoblación forestal solamente las zonas convenientes.

De aquí se deduce la imprescindible necesidad de hacer un deslinde de los terrenos, que sirva para diferenciar los aptos para el cultivo de los idóneos para la repoblación forestal, división ésta que no puede hacerse sobre los datos que constan en los archivos de los diferentes organismos públicos, por ser insuficientes, como no hechos para éste fin, y haber sufrido, además, una gran variación, muchas veces clandestina, la distribución territorial.

Por tanto, para llevar a cabo dicho deslinde, es imprescindible la actuación de una Comisión de técnicos, que hagan sobre el terreno ésta ingente pero necesaria labor de selección de los terrenos de los montes públicos. Expresada Comisión podría estar integrada por Ingenieros designados o dependientes del Ministerio de Agricultura, de la Excma. Diputación

Provincial y de la Jefatura Agronómica de la Provincia, así como por representantes de los Ayuntamientos, de Falange Española Tradicionalista y de las J.O.N.S. y de las Entidades agro-pecuarias de la Provincia. La Comisión de referencia debería iniciar su actuación señalando todos aquellos terrenos que se considere pueden afectar a las necesidades de utilidad pública, repoblación oficial, defensas de los ríos, etc.etc., y, por tan indispensables para salvaguardar los intereses supremos de la colectividad, indicando, igualmente, en todos los demás montes no comprendidos en los anteriores cuales son susceptibles o más aptos para el cultivo agrícola, ganadero o repoblación forestal, dividiendo así la Provincia en zonas legitimables para unos u otros aprovechamientos, según su aptitud, zonas que, a poder ser, deberán estar limitadas por líneas naturales como ríos, arroyos, caminos, etc.etc., o por rectas de la mayor longitud posible, a fin de evitar intromisiones o errores por desconocimiento de los linderos, levantándose de todo ello el correspondiente plano topográfico y acta descriptiva, cuyas copias conservarían cada uno de los Ayuntamien-

tos y Organismos interesados.

Durante el mandato en la Provincia del inolvidable Jefe Provincial y Gobernador Civil, Excmo. Sr. Don Joaquin Reguera Sevilla, y bajo su dirección e iniciativa, comenzó a funcionar una Comisión integrada por técnicos agrícola-ganadero-forestales que representaban tanto al Ministerio de Agricultura como a los diversos Organismos provinciales, cuya misión fundamental estribaba precisamente en concretar y establecer la división de la Provincia en las tres zonas legitimables básicas, a saber, agrícola, ganadera y forestal, consecuencia de lo cual fué la orden dictada por el entonces Gobernador Civil en el sentido de que cuantos expedientes de consorcio se formalizasen entre los pueblos y cualquier Entidad pública o privada para la repoblación de los montes, antes de su tramitación a la Superioridad, deberían ser informados por la Excmo. Diputación Provincial, Distrito Forestal y Jefatura Agronómica de la Provincia, haciendo constar la conveniencia o no de la repoblación forestal en los terrenos de referencia y si los mismos eran o no susceptibles de un aprovechamiento más

racional y productivo que el que se intentaba, viniendo a corroborar el acierto de lo que entonces se disponía con carácter gubernativo y provincial, la Orden del Ministerio de Agricultura de 27 de octubre de 1.953 que, a propósito de la repoblación forestal, establece como trámite previo y obligatorio el informe de las Jefaturas Provinciales Agronómicas, con finalidad y sentido idénticos a los expresados anteriormente. Tal medida, evidentemente, constituía un paso decisivo en el camino emprendido para el deslinde de los montes de la Provincia en las tres zonas legitimables, teniendo en cuenta el extraordinario número de hectáreas que la S.N.I.A.C.C. trataría de consorciar para la repoblación con eucaliptus y así subvenir a las necesidades de su propia producción.

Ahora bien, una vez obtenida la necesaria selección de los terrenos se presenta el problema de a quien, y en que forma y extensión, han de cederse los mismos. Como hemos visto por la breve reseña histórica hecha anteriormente, la Administración pública, primeramente, cede los terrenos a los Ayuntamientos y Juntas Vecinales para que éstos hagan su distribución

en arriendo, mediante el pago de un canon. Esta forma de resolver el problema, indudablemente, tiene la ventaja de no enajenar definitivamente los terrenos que originariamente eran propiedad de todo el pueblo pero, al parecer, y quizás porque la Administración pública fué muy reacia a tales cesiones a los pueblos, el número de hectáreas puestas en cultivo ha sido muy pequeño.

Posteriormente se dicta el Decreto del General Primo de Rivera, en el que la cesión se hace en propiedad a los vecinos, por partes iguales. Al señuelo de la cesión en propiedad de los terrenos toda la Provincia se vilizó y se roturó, legitimándose más de 25.000 hectáreas que, como se vé, es un paso gigante para la mejor explotación del terreno.

En ésta ocasión contribuyó al gran éxito económico que ello supone, principalmente, el anuncio de la propiedad definitiva, si bien tampoco conviene perder de vista que el Decreto se publicó en unos años de creciente prosperidad económica nacional y provincial, en los cuales la venta de la leche y productos del campo estaba asegurada, los precios eran

remuneradores y las apetencias de terreno por parte del campesino muy grandes.

Socialmente ocurrió que los que habían roturado arbitrariamente, que por tanto habían sido los más atrevidos en incumplir la Ley, se encontraron con que, al fin, el Estado venía a darles la razón de su audacia, cosa por cierto no muy ejemplar. Por otra parte, los terrenos que se repartieron, como sucedió y sucederá siempre, los más trabajadores y pudientes los acrecentaron a costa de los menos trabajadores, que vendieron su propiedad por cantidades irrisorias, sin darse cuenta de que desprendiéndose del terreno de su propiedad y al mismo tiempo enajenados los de los pueblos, quedaban imposibilitados para ser agricultores o ganaderos en lo sucesivo, no ocurriendo ésto así debido a que fueron casi únicamente los montes de "Hacienda" los que se repartieron.

Por tanto, parece natural ser más previsores en lo sucesivo en cuanto a la forma de cesión de los terrenos, pues no hay que olvidar que las generaciones venideras no deben sufrir las consecuencias de los vicios e

virtudes de la actual. Esta preocupación es, sin duda, la que ha presidido siempre en el resto de las Regiones españolas, ya que nunca han permitido el reparto de los bienes comunales, si bien, inaudablemente, no es éste solo el motivo, sino también el muy principal de poder aprovechar íntegramente éstas tierras en disfrute comunal, cosa que en la Provincia de Santander es muy difícil de hacer, por no decir imposible.

Asimismo, debe tenerse presente que el espíritu Nacional-Sindicalista y de justicia cristiana se inclina siempre a apoyar al peor dotado, evitando que en cualquier pueblo puedan existir productores a quienes falte un pedazo de tierra que cultivar, sin fijarse en cuales han sido las razones que a ello le han conducido. Estas o parecidas preocupaciones se ve que presiden los Decretos de los años 1.932 y 1.935, especialmente éste último, en el que se condiciona el ser braceros o pequeños propietarios para poder ser beneficiarios de las nuevas parcelas y, desde luego, se les cede en arriendo sin señalar plazo de vencimiento del mismo.

Ninguno de los dos Decretos tuvieron eco entre los campesinos, ya que

(192)

ambos padecían de los mismos defectos fundamentales: en primer lugar, las concesiones se hacen en arriendo, sin fijar plazo y, al contrario, señalan la posibilidad de que en cualquier momento puede el Estado rescindir el arriendo sin que tenga el arrendatario derecho alguno. Como se comprenderá, ante ésta perspectiva, es natural que hubiera resistencia a invertir un capital y un trabajo con tan pocas garantías. Otro defecto grave es el de que el Organismo encargado de hacer las cesiones sea el Distrito Forestal; fácilmente se comprenderá que no contaba dicho Organismo ni con el número de funcionarios, ni con los medios económicos y materiales necesarios para desempeñar su cometido con la rapidez que hubiera exigido el buen funcionamiento de lo preceptuado en el Decreto, ya que, aún cuando los medios materiales hubieran sido suficientes, nos parece mucho más práctico y ejecutivo que la labor técnica de separación y deslinde de los terrenos, según su calidad, la haga una Comisión especial, como ya hemos dejado indicado anteriormente, y que una vez hecho ésto, la función administrativa de entrega de los mismos para la explotación, se delegue en

(193)

los Ayuntamientos y Juntas Vecinales para que éstos, a su vez, lo hagan a los vecinos necesitados en arriendo que, necesariamente, habría de ser vitalicio y hereditario, salvo que no se explotara la parcela concedida en los plazos señalados. Ello, al mismo tiempo, permitiría rectorizar las Haciendas Municipales con éstos nuevos ingresos, a la vez que crear fondos para indemnizar de las mejoras introducidas en las parcelas por los arrendatarios, ya que es muy natural que el beneficio de plus-valía sea propiedad de quien le ha creado, evitando así el enriquecimiento injusto que, caso contrario, tendría lugar a favor del propietario.

Quizá surja la duda de que, al igual que ha ocurrido otras veces, al anuncio de ceder parcelas en arriendo la demanda de ellas no sea muy grande, pero si se medita un poco sobre las causas que contribuyeron al poco éxito de las cesiones en arriendo veremos que, primeramente, las disposiciones que las reglamentaban salieron en años que no coincidieron con la prosperidad agrícola-ganadera de la Provincia, (años de 1.932 y 1.935), en los cuales existía el problema de falta de demanda de la leche

y demás productos del campo y, por tanto, una gran crisis, que no hizo necesario nuevas roturaciones o, al menos, poco atractivo el hacer inversiones de trabajo y capital en época difícil y ante la perspectiva de un arriendo sin condiciones. Por otra parte, tanto la disposición del año 32 como la del 35 son poco prácticas, por encargar la dirección administrativa a Organismos cuya misión técnica está bien definida, sin procurarles medios para llevarlo a buen fin. A esto, hay que añadir que ante la mentalidad sencilla y práctica de los campesinos no suelen tener eco referidas disposiciones, si se trata de solicitar los terrenos de Organismos superiores, con una larga tramitación y, en cambio, la disposición del General Primo de Rivera, al establecer que todo el trámite se desarrollase en el ámbito municipal de una manera rápida y eficaz, llegó a alcanzar una difusión y aplicación extraordinaria, si bien es verdad que no fué solo ésta característica la causante o motivo principal y único del éxito alcanzado, como en anterior ocasión hemos comentado.

Por lo que respecta a las roturaciones arbitrarias no legalizadas, la

(195)

solución estimamos que debería ser la misma, es decir, que éstos terrenos, hoy propiedad legal de los pueblos, lo seguirían siendo en lo sucesivo, pasando su administración directamente a los Ayuntamientos o Juntas Vecinales, pudiendo los actuales ocupantes de ellos, siempre que lo solicitasen en un plazo conveniente y previamente establecido, adquirir el derecho de arrendatarios vitalicios de los mismos, mediante el pago de un canon igual al de los nuevos arrendatarios.

Consecuencia lógica de cuanto acabamos de indicar es nuestra apreciación de que al campesino le basta con poder arrendar, o sea, trabajar la tierra, si al arrendamiento se le provee, con todo el poder del Estado, de las condiciones de obligatoriedad y continuidad. Perilado de esta manera el arrendamiento rústico, lo único que en realidad le faltaba al labrador era la simple formalidad de la inscripción en el Registro y aquellos derechos de disposición sobre la cosa que no puede apetecer en nombre de un derecho social. No podrá enajenar la finca, pero tampoco habrá tenido que pagarla. Habrá de pagar una renta o canon, pero no gravitará

(196)

sobre él por varias generaciones el problema de capitalización necesario para amortizar el precio de la finca como una servidumbre, además de atender a los gastos y a los riesgos de la explotación. No pagará contribuciones y tendrá derecho a la colación inmediata del valor de las mejoras que haga en la finca debidamente.

Hay, además, una consideración que esclarece definitivamente las ventajas del arrendamiento como solución a los problemas social-económicos del campo. Esta consideración se refiere a las consecuencias de la herencia en una familia campesina: hacemos inicialmente pequeños propietarios, y cuando nuestro labrador, a costa de grandes virtudes y sacrificios, ha hecho suya una labranza, ésta se divide entre los hijos por sucesión, quedando todos prácticamente en la miseria, reproduciéndose el problema social de generación en generación. Ahora bien, si al agricultor se le hace arrendatario en la medida de sus posibilidades, disfruta de sus ahorros, aquellos que había de invertir en la amortización de la tierra adquirida, mejorando la educación de sus hijos, su misma explotación y su propia

(197)

existencia. Al final puede llegar una hacienda de bienes no rústicos inmuebles, y, en el peor de los casos, el simple vigor físico de los hijos para que, a su vez, trabajen en colonia, aparte de que la ordenación jurídica de la tierra por éste sistema de arrendamiento no envuelve dificultades de orden técnico y, en último caso, si el arrendatario llega a enriquecerse y desea más tarde ser dueño, que compre las tierras susceptibles de ello. (Extracto de un artículo de prensa publicado por T. Nieto Funcia).

SOLUCION

Resumiendo todo lo expuesto, estimamos que las concesiones de terrenos de montes y su entrega en explotación, tanto en los ya roturados como en los por roturar, se debe regir por las siguientes bases:

1ª.- En todos los montes existentes en la Provincia una Comisión nombrada al efecto hará el deslinde de los terrenos que por su situación, condiciones, topografía, etc.etc., sean susceptibles de cultivo agrícola, pecuario o repoblación forestal, haciéndole constar así concreta y feh-

cientemente mediante la división en zonas.

2ª.- Estas zonas deslindadas serán convenientemente señaladas, amojnándolas de un modo bien visible o eligiendo para la separación accidentes naturales del terreno, ríos, arroyos, caminos, etc., de fácil comprobación, levantándose el correspondiente plano topográfico y acta descriptiva de las zonas aptas para cada uno de los cultivos o aprovechamientos.

3ª.- El estudio comenzará por aquellas Comarcas o zonas de la Provincia en que la situación de hecho ya creada exija con más urgencia la necesaria intervención, siguiendo inmediatamente el de los demás montes de la Provincia.

4ª.- Una vez hecho el deslinde y levantado el plano topográfico se entregarán dichos terrenos a los Ayuntamientos o Juntas Vecinales para su tal administración y puesta en cultivo.

5ª.- De todas las reuniones que los Ayuntamientos o Juntas Vecinales celebren para acordar cualquier asunto relacionado con la legitimación y roturación de montes, darán cuenta a los Organismos Provinciales interes

dos, sin el cumplimiento de cuyo trámite no serán ejecutivos los acuerdos que adopten sobre la materia.

6º.- Los pueblos redactarán previamente un censo de los braceros, arrendatarios y pequeños propietarios y, una vez aprobado, se procederá a la distribución de las parcelas en partes iguales, teniendo cuidado de dejar previamente señalada la servidumbre de paso, caso de ser precisa.

7º.- Al hacer la distribución de las parcelas se tendrá en cuenta que su extensión sea aproximada a la superficie que la Sección Agronómica señale como patrimonio familiar en la Montaña, no pudiendo rebasar los mínimos y máximos señalados.

8º.- Una vez hecha la división se entregarán las parcelas a los beneficiarios, fijándoles un plazo de dos años, o el que se considere prudencial, para su puesta en total explotación, advirtiéndoles que, caso contrario, la propiedad revertirá al pueblo sin derecho a indemnización de ninguna clase.

9º.- El arrendamiento se formalizará mediante el pago de un canon

anual por hectárea, que se ingresará en las arcas municipales, cuya cuantía será determinada en cada pueblo y lugar teniendo en cuenta la clase de cultivo, calidad, situación y demás circunstancias que pueden influir en la mayor o menor producción y rentabilidad de la parcela.

10º.- De los ingresos habidos por el arrendamiento de parcelas estarán los Ayuntamientos o Juntas Vecinales obligados a destinar una parte, que se determinará previamente, a un fondo de reserva para responder de las mejoras introducidas en las parcelas que reviertan a la propiedad del Municipio o Entidad cedente.

11º.- Los arrendatarios de parcelas disfrutarán de los beneficios de las mismas durante toda su vida y, a su muerte, les sucederán en el disfrute el heredero designado por ellos o, en su defecto, si es que fuesen varios, el que se encuentre más necesitado, siempre que en el beneficiario concurren las circunstancias de bracero o pequeño propietario, a que se hace referencia en la base 6ª, sin que en ningún caso puedan ceder ni enajenar éstos beneficios y con la obligación de explotar las par-

(201)

celas directamente; caso contrario, una vez demostrado el hecho, la Junta Vecinal o Municipio procurará la rescisión del arriendo, sancionando al infractor con el no reconocimiento de las mejoras habidas.

12º.- Será condición precisa para poder disfrutar de los terrenos el ser vecino del pueblo en que radique el monte, decayendo de todo derecho al perder la vecindad, en cuyo caso tendrá lugar el abono de las mejoras efectuadas.

13º.- Las parcelas serán intransferibles por venta o cesión de ninguna clase entre los vecinos pudiendo, sin embargo, permitirse permutas entre los concesionarios siempre que se trate de terrenos que estén dentro del mismo Municipio o Junta Vecinal, dando cuenta oportuna y debidamente de la operación que se pretende realizar a efectos de la pertinente autorización.

14º.- Los usufructuarios de actuales parcelas roturadas y sin legalizar, podrán acogerse a los beneficios que en éstas bases se señalan siempre que lo soliciten dentro del plazo que al efecto se habrá de señalar;

caso contrario, perderán todo derecho a indemnización cuando, al final de dicho plazo, los Ayuntamientos o Juntas Vecinales ejerciten sobre los terrenos las acciones de reivindicación que pudieran corresponderles.

15ª.- Contra los acuerdos que los Ayuntamientos o Juntas Vecinales adopten sobre la materia, en virtud de las atribuciones que se les conceden, se podrá recurrir en alzada ante el Distrito Forestal de la Provincia, siendo inapelable éste último fallo. (Una gran parte de los datos y referencias contenidos en éste apartado han sido obtenidos de diversos escritos obrantes en los archivos del Gobierno Civil, de la Delegación Sindical Provincial y del Sindicato Provincial de Ganadería).

JUSTIFICACION

Después de fijado el criterio que nos parece más acertado seguir en orden al aprovechamiento y legitimación de roturaciones arbitrarias en los montes de la Provincia, estimo lógico y obligado tratar de justificar dicho punto de vista, que yo considero el más racional y práctico, aún cuando en realidad, quizás en el momento de la ejecución material del

proyecto, o a los ojos de los demás, se demuestre todo lo contrario o se le califique falta de la consistencia y efectividad que aquí se le atribuye.

En primer lugar, afirmamos rotundamente, con carácter de generalidad, que reputamos totalmente errónea y antieconómica toda norma política o sistema legislativo que tome como base el ordenamiento de los montes el mantener a éstos en un estado que pudiéramos llamar natural, es decir, abandonados a su producción espontánea, que es tanto como decir improductivos, en manos o bajo la posesión del Estado, Ayuntamientos o Juntas Vecinales, afirmación que cobra mucha más fuerza y vigor tratándose de la Provincia de Santander, en donde, al lado de un tanto por ciento muy elevado de habitantes por kilómetro cuadrado, se une la extraordinaria extensión de sus montes, según hemos visto con anterioridad, de más de la mitad de la superficie total de la Provincia.

Esta razón, juntamente con la conveniencia y urgente necesidad de aumentar la producción en todos los órdenes, según constantemente preconiza

nuestro Caudillo, son las que nos inclinan a sustentar el criterio adoptado de procurar por todos los medios la cesión a los particulares, en las condiciones fijadas y previstas anteriormente, de las parcelas de montes que no se consideren imprescindibles y necesarias para la realización y cumplimiento de fines de interés público o general, repoblación, defensa de rios, etc.etc., así como, por las mismas razones, autorizar la legitimación de las roturaciones ya realizadas en aquellos terrenos que reúnan las mismas características, siempre que unos y otros se pongan o estén ya en explotación y aprovechamiento de los disfrutes para los que hayan sido declarados más aptos, sin que pueda servir, a mi juicio, de argumento contrario, el hecho de aducir que también el Estado, los Ayuntamientos o Juntas Vecinales podrían explotarlos directamente y lograr así el mismo resultado pues, desgraciadamente, la experiencia nos ha enseñado a todos hasta donde puede llegar el rendimiento de las explotaciones realizadas única y exclusivamente por el Estado u otras Entidades de carácter público, aparte de que con ello no se daría satisfacción a la conquista

(205)

social y política que, de otro modo, indudablemente se lograría, al obtener el asentamiento en los terrenos de referencia de un gran número de familias, ya que, al adjudicarles los terrenos necesarios para su trabajo y subsistencia, se conseguiría el cumplimiento de los Puntos fundamentales de Falange Española Tradicionalista y de las J.O.N.S. en orden a la constitución y conservación de los Patrimonios familiares, a la par que se daría un paso decisivo en la solución del complejo problema creado con la aglomeración de las gentes en las ciudades y su consiguiente huida del campo, al permitir devolver a la tierra muchas de las familias que nunca debieron abandonarla, al mismo tiempo que todo ello supondría, igualmente, un gran avance en la resolución de la cuestión planteada en los núcleos urbanos por la falta de viviendas, no obstante los esfuerzos inauditos que para conjurarla viene realizando el Gobierno de nuestro Caudillo, y demás secuelas perniciosas que aquél fenómeno ha originado desde los tiempos de la pos-guerra.

Bien es verdad que, a primera vista, parece que el criterio que sue-

(206)

tentamos es opuesto al concepto, tantas veces manifestado por el Caudillo y demás personas autorizadas y responsables, así como contenido en los Puntos 17 al 22 de los fundamentos doctrinales de F.E.T. y de las J.O.N.S de la necesidad de reconstruir los Patrimonios Municipales de los pueblos, base de la pasada grandeza y esplendor de los Ayuntamientos durante la llamada "edad de oro municipal", pero, sin embargo, nada más lejos de la realidad. De acuerdo con el contenido del artículo 182 de la vigente Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1.950, "el Patrimonio de las Entidades municipales lo constituye el conjunto de bienes, derechos y acciones que les pertenecen", y de ahí que tanto en el caso de la concesión de nuevas parcelas de montes a particulares, como en el de la legitimación de los terrenos ya arbitrariamente roturados, en la forma y condiciones previstas en nuestro supuesto, las Entidades propietarias de los montes continúan conservando íntegro su Patrimonio, reservándose la propiedad de dichas parcelas, cediendo únicamente el uso y disfrute de las mismas en forma de arrendamiento, si bien vitalicio y hereditario, mediante la contra-

(207)

prestación correlativa representada por el pago de un canon anual. Por tanto, con el criterio que nosotros apuntamos, no solo no se disminuyen para nada los Patrimonios Municipales de los pueblos sino que, por el contrario, dichos Patrimonios se refuerzan al producir unos ingresos para el Erario Municipal que, en otro caso, en la mayoría de ellos, estarían muy lejos de obtener, al estar los terrenos abandonados a su producción espontánea y sujetos al aprovechamiento y disfrute exclusivo y gratuito de todos los vecinos, variando únicamente el carácter y naturaleza jurídica de los elementos que integran dichos Patrimonios, aparte de que, de acuerdo con lo previsto en la legislación municipal vigente, (Ley de Régimen Local, ya citada, y Circulares de la Dirección General de Administración Local que más adelante reseñaremos), únicamente los bienes de propios pueden ser enajenados, previos los trámites, formalidades y en las condiciones que en dichos preceptos se determinan, prohibiéndose absolutamente toda enajenación o gravámen de las demás clases de bienes municipales, en tanto no sean desafectados de su carácter o naturaleza jurídica.

Una vez sentado cuanto acabamos de exponer, es preciso indicar que si en la breve reseña histórico-legislativa que anteriormente hemos trazado, se observa perfectamente como ha sido aspiración constante de los legisladores nacionales, salvo raras excepciones, establecer las fórmulas más adecuadas, distintas según el tiempo y circunstancias, pero siempre tendentes a proporcionar, en determinadas condiciones, las mayores facilidades a los roturadores de terrenos, en orden a la legitimación de las llamadas roturaciones arbitrarias, con mucha más razón en los difíciles momentos actuales, de escasas y costosas importaciones, malas cosechas y demás circunstancias que contribuyen a la existencia deficitaria de artículos alimenticios en el ámbito nacional, obligando a los gobernantes a adoptar decisiones encaminadas al incremento de la producción, como las contenidas en la Ley de 5 de noviembre de 1.940, desarrolladas en normas complementarias posteriores tales como el Decreto de 15 de marzo de 1.946 y otras muchas, sería una medida de gran prudencia y sabiduría autorizar, dentro de los límites fijados previamente, la concesión a particulares de

parcelas o terrenos de montes del Estado y de los pueblos que estén improductivos o sean susceptibles de un cultivo más racional y beneficioso para la economía nacional que el actual, con la obligación de ponerles en explotación dentro de un plazo determinado, así como permitir la legitimación de las roturaciones realizadas en tal clase de terrenos, ya que con ello se lograría no solo la creación y establecimiento de nuevas familias, que con su experiencia habrían de contribuir notablemente a la intensificación del cultivo y prosperidad de la Nación, sino que también, como antes decíamos, se evitarían la emigración y las funestas consecuencias económico-sociales que su aglomeración en las grandes ciudades fatalmente ocasiona, a la vez que se conquistaría una posición decisiva en la realización de los principios enunciados en la Declaración V del Fuero del Trabajo, dotando a cada familia campesina del huerto familiar que se viría para atender a sus necesidades, al mismo tiempo que se contribuye a la formación del "Patrimonio familiar", garantía de la conservación y continuidad de la familia como base y fundamento del Estado.

(210)

Finalmente, como resumen de todo cuanto anteriormente hemos expuesto, y aún cuando en el transcurso de nuestro trabajo ya hemos hecho referencia a todos ellos, si bien de una forma ligera y muy somera, bástenos añadir que en el problema de la concesión o legitimación de terrenos, tanto del Estado como de los pueblos, es preciso distinguir varios aspectos sustanciales de la cuestión, algunos de los cuales, a mi juicio, serían por sí suficientes para ratificar plena e indudablemente el criterio por nosotros sustentado en relación con el particular. Son tales aspectos: el social, el económico y uno que pudiéramos denominar gubernativo o de orden legal y carácter público, cada uno de los cuales, a continuación, será objeto de nuestro análisis y referencia, aún cuando solo sea muy de pasada y sin entrar en el fondo o estudio de la verdadera naturaleza y razón de ser de cada uno de ellos.

Que la concesión y legitimación de terrenos o roturaciones tiene una gran repercusión en el orden social es evidente y está fuera de toda duda a poco que sobre ello se medite. Los terrenos o montes, tanto del Es-

tado como de los pueblos, mientras permanecen sujetos al dominio y disfrute de sus dueños y aún cuando sean objeto de aprovechamiento comunal o colectivo, en general, no producen su máximo rendimiento, debido a una serie de razones que por estar en el ánimo de todos no necesitan aclaración, pudiendo afirmarse, sin temor a equivocarse, que en la mayoría de los casos están abandonados a su producción espontánea, que es tanto como decir que permanecen improductivos, o al menos con una producción y rendimiento muy por bajo de lo normal, consecuencia de la falta de un estudio racional y sistemático de la clase de cultivo más apto para tal clase de terreno, así como de la ausencia de todo estímulo e interés individual por el aumento de la producción y el mejoramiento de los procedimientos, medios y objetos de cultivo o explotación.

En cambio, si tales terrenos, en las condiciones por nosotros previstas, fuesen concedidos a los particulares o bien se autorizase, en la misma forma, la legitimación de las roturaciones ya realizadas, no solamente desaparecerían los inconvenientes que acabamos de expresar sino que se

(212)

aumentaría considerablemente la superficie de cultivo, permitiendo, como ya repetidamente hemos indicado, el asentamiento de nuevas familias en las parcelas concedidas, especie de huertos familiares que, como se dice en el Puerto del Trabajo, producirán lo necesario para su sustento, con lo cual no solo desaparecerían los peligros y perniciosas consecuencias de que antes hablábamos, sino que, al mismo tiempo, se colabora o contribuye a desarrollar la función encomendada hoy a una de las Instituciones más sobresalientes del Régimen, el Instituto Nacional de Colonización, creado, como decíamos en el capítulo I, por Decreto de 18 de octubre de 1.939, si bien para una mejor comprensión estimo de sumo interés hacer aquí un pequeño resumen histórico-cronológico de cuanto sobre el particular se había intentado antes de la creación de dicho Organismo.

En España la acción social del Estado en materia agrícola puede decirse que se inició con la Ley de 30 de agosto de 1.907, sobre colonización interior, que tuvo por finalidad asentar a la población agrícola en terrenos propiedad del Estado, que, después, pasaban a ser propiedad indivi-

dual. Esta Ley perseguía dos fines principalmente: uno, el de llevar la población rural, sustrayéndola a la emigración, a constituir núcleos urbanos en el interior del país; y otro, el dar acceso a la propiedad a las clases humildes. Este sistema fué posteriormente alterado por los Reales Decretos-Leyes de 4 de junio de 1.926 y 9 de marzo de 1.928, que se encaminaron a hacer propietarios a los labradores, no en fincas del Estado, que se reputaban con malas condiciones agrícolas, sino en terrenos de propiedad particular, adquiridos por el Estado y por los parceleros, anticipando el primero el 80% del precio de adquisición, con un módico interés y con reintegros espaciados en bastantes anualidades, y los segundos aportando el 20% restante, dictán o sea después, durante la República, en 15 de septiembre de 1.932, "la llamada Ley de Reforma Agraria", de triste recuerdo en España, según ya hemos anunciado en el capítulo I, tanto por su contenido, como por la forma en que intentó llevarse a la práctica, inspirada tan solo en fines proselitistas con vistas al voto electoral, dirigida principalmente contra determinadas clases o categorías de fincas

e de propietarios, con su sistema de explotaciones colectivas que anulaba el estímulo de los mejores y con el que los campesinos solo conseguían variar de amo, lo que sembró el campo español de odios y discordias y fué un periodo de triste recuerdo para los intereses agrarios de nuestra Nación, ya que sin beneficiar, en definitiva, a nadie, estuvo a punto de arruinar por completo nuestra economía agrícola, a la que produjo muy sensibles daños.

Las Leyes de 15 de septiembre de 1.932 y 9 de noviembre de 1.935 coincidían en un parecido y erróneo propósito de resolver total y definitivamente el problema agrario, con una simple redistribución de las tierras cultivadas, o sea, fundamentalmente, del secano español, desentendiéndose, por consiguiente, de orientar la solución definitiva a base de la creación de una nueva riqueza mediante la intensificación de los regadíos en las nuevas zonas regables.

Del examen comparativo de ambas disposiciones legales, se llega a la conclusión de que solo produjeran perjuicios a la economía agrícola, sin

llegar, no a conseguir, sino ni tan siquiera a orientar, la verdadera redención de la clase campesina, como lo demuestra el hecho de que el número de fincas ocupadas y repartidas mediante la aplicación de ambas Leyes hasta febrero de 1.936 fué tan solo de 89, con un total de 53,459 hectáreas, en las que se asentaron 2.751 colonos, y todas ellas en régimen provisional, a pesar de que la redistribución de tierras constituía la única meta de su programa de colonización.

Terminada nuestra guerra de Liberación, el Gobierno Nacional estimó desde el primer momento necesario el enfrentarse con el estudio y resolución de los problemas de colonización, en armonía con las orientaciones del Movimiento sobre ésta materia, y consideró conveniente disponer para ello de un Organismo adecuado, creándose al efecto, según acabamos de decir, en octubre de 1.939, el Instituto Nacional de Colonización, como Entidad autónoma, encomendándole el estudio y resolución de los problemas del campo español, y cuya labor, desde su iniciación, es de sobra conocida por todos para que entremos en detalles, siendo de observar como en

(216)

Este periodo se habla de colonización agrícola y no de reforma agraria, porque acaso por los funestos antecedentes que en España ha tenido la aplicación de éste concepto satisface más el de colonización, ya que en él quedan más debidamente armonizados los dos fundamentales de reforma económica y reforma social, que conjuntamente deben servir de base para una acertada resolución de los problemas agrarios". (Del discurso pronunciado en las Cortes Españolas en 24 de abril de 1.946 por el entonces Ministro de Agricultura Excmo. Sr. Don Carlos Rein Segura).

En el orden económico está, igualmente, fuera de toda duda la gran influencia y repercusión que tiene la concesión y legitimación de terrenos o roturaciones, bastando para comprenderlo así la simple enumeración de los tres fenómenos fundamentales que en dicho orden ocasiona: 1º Mayor producción; 2º Aumento de los ingresos de los Ayuntamientos o de los d Organismos propietarios cedentes, y, 3º Elevación del nivel de vida del campo, cada uno de los cuales estimo debe ser objeto de la consideración o estudio separado e independiente, siquiera sea someramente, a fin de

llegar así a comprender el verdadero alcance y significado de nuestros puntos de vista.

Resulta evidente, a todas luces, que la concesión y legitimación de terrenos o roturaciones, en las condiciones previstas, contribuye eficaz y poderosamente al aumento de la producción, siendo suficiente, a mi juicio, para justificar tal afirmación, la simple exposición de las consideraciones que a continuación referimos: Las parcelas o terrenos de montes, en tanto permanecen bajo el poder y distrute de los Organismos propietarios, como ya en ocasión anterior indicábamos, o bien están abandonados a su producción espontánea, que es tanto como decir improductivos, o bien suelen ser explotados, por regla general, en unas condiciones tales de indiferencia y abandono que el rendimiento de los mismos siempre, inevitablemente, está muy por bajo del que se podría obtener en circunstancias más favorables, con la intervención y trabajo de los propios y directos beneficiarios o arrendatarios. Según esto, pues, y teniendo en cuenta que la legitimación o distribución de las parcelas y terrenos de referencia,

necesariamente, como ya hemos dicho, ha de ser precedida de la correspondiente operación de deslinde, practicada por la Comisión al efecto nombrada, encaminada a determinar la aptitud o susceptibilidad de cada clase de terreno para su cultivo o explotación más apropiado, de ahí la influencia decisiva que la concesión y legitimación de terrenos o roturaciones ejerce en el aumento de la producción, basándonos para afirmar tal premisa, aparte de lo expuesto, en las siguientes apreciaciones de hecho: Partiendo del supuesto de que para obtener un aumento de producción se requiere, fundamentalmente, entre otras cosas, mayor superficie de cultivo o explotación, sistema o clase de cultivo racional, ordenado y adecuado a la clase de terreno de que se trate, y mano de obra eficiente e interesada en su mayor rendimiento, fácilmente se comprende la verdad de cuanto venimos afirmando, al decir que la concesión y legitimación de terrenos o roturaciones contribuye al aumento de la producción, pues con ello se dá cumplimiento a todas y cada una de las condiciones que acabamos de señalar como fundamentales para que tal aumento de producción tenga lugar,

según ahora mismo podemos comprobar: 1º Con la concesión y legitimación de citados terrenos o roturaciones, el aumento de la superficie de cultivo está fuera de toda duda pues terrenos que antes estaban improductivos, abandonados a su producción espontánea, o bien explotados con insuficiencia de medios y en condiciones deficitarias, con un rendimiento muy por bajo del normal, ahora, con la legitimación, se dispone de esa misma superficie de terrenos, aptos para el cultivo, que son entregados a legitimados a particulares y familias campesinas, deseosos de obtener el máximo rendimiento. 2º Cada clase de terreno será objeto de un cultivo racional, ordenado y adecuado a sus cualidades y aptitud específica, ya que precisamente, según hemos visto, la concesión o legitimación ha de ir precedida necesariamente del estudio y deslinde de los terrenos, practicado por la Comisión de técnicos que al efecto se designe, dividiendo los montes o parcelas de terreno susceptibles de ser concedidos o legitimados en tres grandes zonas, según sean aptas para el cultivo agrícola, ganadero o forestal, en cada una de las cuales se han de agrupar las parcelas o terre-

nos de análoga naturaleza, es decir, de idéntica aptitud para su cultivo, y no como antes de la concesión o legitimación en que cada parcela o terreno, caso de estar explotados, por regla general, estaban sometidos a la clase de cultivo que resultaba más cómodo, económico o útil para el interés particular, sin preocuparse en absoluto si tal especie de cultivo era adecuada a la clase de terreno y, por tanto, sin tener en cuenta para nada el interés público y general que siempre supone un factor tan importante de la economía de una Nación como es su producción, y, 3º Como el arrendamiento, vitalicio y hereditario, es la fórmula jurídica bajo la cual los terrenos de referencia han de ser concedidos o legitimados, según nuestro punto de vista, de ahí que los particulares beneficiarios, estimulados por la seguridad y garantía que tal fórmula proporciona a la estabilidad, continuidad y permanencia de su relación arrendaticia, transmisible a sus herederos, empleen su máximo esfuerzo y todas sus economías en la mejor y más útil explotación de las parcelas que se le adjudiquen, con lo cual, al mismo tiempo que él se beneficia, obteniendo un mayor rendimiento al

capital y trabajo empleado, favorece también en gran manera el interés público y general de la Nación, al contribuir con su esfuerzo al aumento de la producción.

Por otra parte, si tenemos en cuenta que, de acuerdo con nuestra solución, la concesión o legitimación de parcelas o terrenos se han de forzar mediante el pago de un canon anual por hectárea, que se ingresará en arcas municipales, es fácilmente comprensible, pues, que con ello se aumentan directamente los ingresos de los Ayuntamientos o Juntas Vecinales, al contar desde entonces la Hacienda Local con un numerario que antes no percibía, ni real ni directamente, al menos en la forma material de ahora, si bien no debe perderse de vista que tales ingresos no son otra cosa que una mera compensación económica del antiguo patrimonio comunal o municipal cuyo disfrute se distribuye individualmente entre los vecinos, y que con anterioridad solo producía la satisfacción del interés público y general al permitir únicamente su disfrute y aprovechamiento en forma colectiva por todo el vecindario.

De otro lado, evidentemente, la concesión o legitimación de terrenos por nosotros defendida, además de aumentar de modo directo los ingresos de las Entidades Locales, en la forma prevista y fijada anteriormente, contribuía también, indudablemente, de manera muy eficaz a aumentar indirectamente tales ingresos, según ahora mismo vamos a indicar: Antes de la concesión o legitimación de terrenos, en la mayoría, por no decir totalidad, de los pueblos y pequeñas localidades rurales, al igual que en las grandes ciudades, existe un cierto número de habitantes o vecinos que nada poseen ni disfrutan, salvo su integridad y personal indumentaria, que viven al día exclusivamente del escaso jornal que les proporciona su esfuerzo y trabajo personal al servicio de un dueño o patrono, cuando no de la caridad pública, razones por las cuales no solo no contribuyen en absoluto al levantamiento y sostenimiento de las cargas públicas, municipales o locales, sino que, más bien, constituyen un gravámen para la colectividad, y no precisamente, en gran parte de los casos, por causas imputables a su voluntad. En cambio, si a tales vecinos o individuos se les

hace beneficiarios de los terrenos que se concedan o legitimen, adjudicándoles parcelas para su aprovechamiento y disfrute, resulta innegable que los que antes solo constituían una carga para el erario público, o cuando menos no contribuían en nada, ahora, al convertirse en arrendatarios de terrenos susceptibles de producir y de ser explotados, se encuentran ya en condiciones de colaborar al sostenimiento de los servicios y gastos públicos al igual que los demás vecinos económicamente más fuertes y en la proporción ajustada a sus ingresos y posibilidades económicas, con lo cual se logra un aumento evidente de los ingresos municipales, que es lo que tratábamos de demostrar.

Ultimamente, como consecuencia lógica de lo que acabamos de referir, solo nos resta por añadir que la concesión o legitimación de terrenos y roturaciones contribuye poderosamente a mejorar y elevar el nivel de vida del campo, dando así cumplimiento a los preceptos contenidos en la Declaración V del Fuero del Trabajo y en los puntos 17 al 22 de los Principios doctrinales de F.E.T. y de las J.O.N.S., base de la Revolución Nacional,

en los que, entre otras cosas, se dice expresamente que "hay que elevar a todo trance el nivel de vida del campo, vivero permanente de España, llevando a cabo sin contemplaciones la reforma económica y la reforma social de la agricultura".

Efectivamente, prescindiendo de otras consideraciones, del simple examen de la situación expuesta, el sentido común nos indica, sin dejar lugar a duda alguna, que es cierto cuanto acabamos de afirmar, ya que al aumentarse la superficie de cultivo y, por tanto, la producción, así como el número de productores del campo, actuales beneficiarios de las tierras concedidas o legitimadas, que con anterioridad, en su mayoría, formaban la clase económicamente más débil, trabajando por cuenta ajena o, en muchos casos, viviendo casi de la caridad pública, resulta evidente que toda la gran masa de nuevos beneficiarios o adjudicatarios de tierras son reivindicados, por así decirlo, del estado de pobreza, miseria y abandono en que su existencia se desarrollaba, poniéndoles en camino de que en el futuro sus vidas se desenvuelvan por derroteros en que la lucha por

la existencia les resulte más fácil y cómoda, al contar en lo sucesivo, para toda su vida y las de sus herederos, con la pequeña parcela o trozo de terreno, especie de huerto familiar, cuyo cultivo racional y ordenado no solamente les será suficiente para subvenir a las necesidades más perentorias, sino que, al mismo tiempo, les proporcionará nueva fuente de ingresos, permitiendo a los beneficiarios casados una vida más llevadera y feliz, tanto para él como para su familia, al disponer de un mayor número de medios económicos con que poder sufragar las cada vez más crecientes necesidades, y colocando a los adjudicatarios solteros en mejor situación para crear nuevos hogares, que también gozarán de las mismas prerrogativas y ventajas de que acabamos de hablar para los no célibes, circunstancias todas que, en el peor de los casos, siempre concurrirán a mejorar y elevar el nivel de vida de todas éstas familias campesinas y, como consecuencia, a embellecer y mejorar también la vida del campo en general, base primaria y fundamental de toda economía, hasta tal punto que, sin temor a equivocaciones, rotundamente se puede afirmar que el éxito y prosperidad

de un determinado sistema económico depende, en gran parte, de que esté asentado sobre un régimen agrícola fuerte y saneado, con una población rural que tanto física, como moral y espiritualmente carezca de taras e imperfecciones de tipo colectivo que, necesariamente, habrían de repercutir en el orden general y público de la Nación, originando de ésta manera el derrumbamiento y fracaso total y absoluto de todo aquél sistema económico, al que, por el contrario, debía servir de base y fundamento primordial para su mejor y más brillante desenvolvimiento, prescindiendo aquí, por estimar no es lugar ni ocasión adecuada para tratar de ello, del correspondiente comentario, que también podría hacerse, en orden a la influencia que en el aspecto político ejercen las condiciones y medios de vida de la población rural y, por extensión, del campo en general, limitándonos a referir, solamente de pasada, como la elevación y mejoramiento del nivel de vida de la clase campesina contribuye, eficaz y muy poderosamente, a recuperar para el buen camino a todos aquellos que víctimas, en principio, de la miseria y pobreza en que su existencia se desenvolvía,

no habían encontrado más solución a su desgracia que la de entregarse desesperados a la práctica y observancia de las disolventes doctrinas rojas y comunistas, veneno activo y demoledor que hoy, por desgracia, corroe y amenaza los cimientos de la mejor, más antigua y siempre eterna civilización occidental.

Para terminar, solo nos resta hacer referencia al tercero de los aspectos de que hemos hecho mención, y que nosotros mismos denominamos "gubernativo o de orden legal y carácter público", si bien debe hacerse constar la advertencia de que dicho aspecto, en la actualidad, únicamente puede ser considerado al tratar de la legitimación de las llamadas "roturaciones arbitrarias", ya que solamente entonces es cuando el problema de referencia se plantea y puede ser objeto del correspondiente estudio y observación.

Efectivamente, hoy, de acuerdo con el contenido y significado de la legislación vigente que regula la materia, está absolutamente prohibida y en suspenso la práctica de las "roturaciones arbitrarias", cualquiera que

sea la clase, carácter y naturaleza jurídica de los terrenos, y sin consideración o distinción alguna para con la mayor o menor personalidad jurídica pública de la Corporación o Entidad propietaria de los mismos, ya que la prohibición de referencia tiene caracteres de absoluta generalidad, sin ninguna excepción que pueda ser estimada, facultándose a la Administración, en virtud de lo dispuesto en la Real Orden de 10 de mayo de 1.884, para recobrar por sí la posesión de sus bienes que le hayan sido usurpados, en el término de un año, a contar desde el acto de la usurpación, precepto recogido también en el artículo 404 de la vigente Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1.950, en el que, expresamente, se dice que: "Las Entidades locales podrán recobrar por si mismas los bienes de su pertenencia que se hallaren indebidamente en posesión de particulares, durante plazo que no exceda de un año", entendiéndose que pasado dicho plazo la Administración deberá acudir a los Tribunales ordinarios ejercitando las acciones correspondientes.

Sin embargo, no obstante la prohibición de referencia, es lo cierto

que en la Provincia de Santander en ningún momento se ha dejado de roturar arbitrariamente, contraviniendo así lo dispuesto en las normas legales, infracción que todavía se sigue cometiendo pues aún en el momento actual raro es el día que no se tiene noticia de alguna nueva y arbitraria roturación, hasta el punto de que perfectamente puede afirmarse que casi todos los montes o terrenos de la Provincia susceptibles de algún aprovechamiento, salvo los de propiedad particular, han sido, total o parcialmente, arbitrariamente roturados.

Así pues, con el criterio por nosotros defendido y apuntado como solución al problema, las roturaciones arbitrarias realizadas tanto en montes o terrenos del Estado como de las Entidades locales, a partir de la terminación del plazo fijado por el Decreto de 30 de enero de 1.935, fecha de su prohibición y, por tanto, ejecutadas con manifiesta ilegalidad e infracción de las disposiciones legales, lo mismo que las anteriores a dicha fecha, deben ser legitimadas por imperio de la Ley en la forma, plazo y condiciones que señalábamos en otro lugar de éste estudio, por estimar

que dicha legitimación, en atención a las razones y consideraciones anteriormente expuestas, es mucho más ventajosa para la economía nacional y, en general, para los intereses públicos y colectivos, que su prohibición total y absoluta, reivindicando de los particulares los terrenos indebidamente roturados y volviendo los mismos al ser y estado que tenían antes de la roturación, consecuencia de lo cual surge o se origina el ya mencionado y por nosotros denominado, "aspecto gubernativo, o de orden legal y carácter público", puesto que mientras las personas mejor ordenadas y más fieles cumplidoras de las Leyes no se deciden a roturar los terrenos que, susceptibles de ello, tienen al alcance de sus posibilidades y próximos al medio ambiente en que desenvuelven su actividad, por estar prohibidas por las normas y disposiciones legales, en cambio, los más osados y atrevidos en violar las Leyes no tienen inconveniente ni reparo alguno en realizar cuantas roturaciones arbitrarias estimen por conveniente, aún en la inteligencia de que al practicar dichas operaciones están realizando un acto punible, la usurpación de terrenos de ajena propiedad, que como tal

se encuentra prohibido y debidamente sancionado en nuestra vigente legislación. Ahora bien, como al legalizar o legitimar expresadas roturaciones arbitrarias a favor de los usurpadores, parece que es tanto como dar la razón a los contraventores de las Leyes y a las personas menos respetuosas con el orden legal establecido, con notable perjuicio y desconsideración para el resto de las personas que, más respetuosas y obedientes, no han tenido inconveniente en acatar las Leyes y prohibiciones legales, abteniéndose de roturar y, por tanto, careciendo ahora de iguales o similares terrenos o parcelas que los que a favor de los primeros se legalizan o legitiman, lo que constituye un verdadero atentado contra el más elemental principio de equidad, a la par que una tremenda y evidente injusticia originando así lo que denominamos el tantas veces citado "aspecto gubernativo o de orden legal y carácter público", para reparar la cual no vemos otra solución más viable que la de tipo ejemplar y sancionador, es decir, que a los usurpadores de terrenos arbitrariamente roturados, a favor de los cuales dichas parcelas sean legalizadas o legitimadas, al mismo tie-

que se les hace objeto de tales beneficios, deberán también sufrir las consecuencias de la pena correspondiente a la infracción por ellos cometida, y para eso nada mejor que la imposición de una multa o sanción, aún cuando no sea más que de tipo meramente ejemplar, efectista y formulario, pero ya de por sí suficiente para dejar a salvo el principio de justicia y el orden legal y público establecidos, al mismo tiempo que sirva de exponente del respeto y obediencia debidos a las normas y preceptos del Estado legalmente dictadas y promulgadas.

Concluyendo ya, solo nos resta señalar la extraordinaria utilidad y conveniencia de que en fecha próxima sean una realidad en la Montaña las concesiones y legitimaciones que venimos considerando, en primer lugar, por tratarse de una Provincia de muy pequeña extensión superficial, excesivamente poblada en relación a su territorio, el cual puede decirse que más de la mitad está constituido por montes susceptibles de algún aprovechamiento, pertenecientes bien al Estado o a las Entidades locales, que a la mayoría de los casos están abandonados a su producción espontánea o,

por el contrario, explotados deficientemente por sus roturadores arbitrarios, muy numerosos por cierto, los cuales, al no tener a su favor, por falta de legitimación, las suficientes garantías de continuidad y permanencia en la explotación, ni existir norma ni precepto alguno que les obligue a cultivar y aprovechar los terrenos en un plazo determinado y en las condiciones más favorables para el interés público, es decir, con estricta sujeción a un sistema de cultivo racional y adecuadamente ordenado a las naturales cualidades de los terrenos de que se trata, o bien los tienen totalmente abandonados e improductivos, o bien, como antes decimos, les explotan deficientemente, sin emplear en ellos el estímulo, esfuerzo y cuidado que suele ser habitual cuando existe una relación dominical o, al menos, la garantía y seguridad de permanencia en la explotación y, por tanto, el rendimiento y producción de los mismos distan mucho de ser los que corresponden al supuesto de concurrir circunstancias normales, con intervención de productores que sean propietarios o que se consideren como dueños de los terrenos que cultivan o explotan, al tener la seguridad

de que sus relaciones con las parcelas han de prolongarse durante toda la vida y las de sus herederos, en tanto que por su culpa o negligencia no surja alguna causa justa para la rescisión de la relación y consiguiente reivindicación de los terrenos por la Entidad propietaria y, en segundo lugar, teniendo en cuenta la actual situación de la Provincia de Santander, en donde rotundamente se puede afirmar que no existe monte alguno, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, la Entidad propietaria o el lugar de su emplazamiento, que no haya sido objeto de cierta roturación arbitraria, hasta el punto de que puede decirse, sin temor a equivocarse, que más de la mitad de los terrenos o montes de la Provincia se encuentran arbitrariamente roturados y, en consecuencia, sustraídos o despojados del Patrimonio nacional o del de los pueblos, sin producir renta ni ingreso alguno para el Erario público e, incluso, teniéndoles sin explotar o deficientemente cultivados.

Por otra parte, partiendo del principio de que para mejor combatir las consecuencias de cualquier mal es preciso conocer los orígenes del mismo,

(235)

de ahí que también, tratándose de roturaciones arbitrarias, estimo de gran utilidad y precisión exponer en éste lugar las formas, modos e procedimientos que en la Montaña se vienen utilizando para consumir tales despojos, los cuales, en verdad, no pueden ser más sencillos. Uno de ellos consiste en lo siguiente: De acuerdo con una tercera persona, se simula la venta en documento privado de una finca, no inscrita, alegando que se viene poseyendo desde hace años quieta y pacíficamente; posteriormente, el desaprensivo interesado solicita del Juzgado la incoación del oportuno expediente de dominio, al amparo de lo dispuesto en los artículos 201 de la Ley Hipotecaria y 272 y siguientes de su Reglamento. Se abre por el Juzgado la correspondiente información pública, si bien generalmente no se anuncia en el B.O. de la Provincia, aunque sería igual puesto que nadie suele reclamar y menos la Corporación interesada, y, una vez transcurrido el plazo de información, si procede, se declara justificado el dominio, logrado lo cual se solicita del Registro de la Propiedad correspondiente expediente para la inmatriculación de la finca en cuestión en

virtud de título público, (el expediente judicial de dominio que se exhibe), de acuerdo con lo que al efecto se establece en el artículo 205 de la citada Ley Hipotecaria y 298 del Reglamento para su ejecución, consumándose así legalmente el expolio y omitiéndose, tanto en uno como en otro expediente, deliberadamente desde luego, la comunicación del inicio de ambas incoaciones a las Autoridades y Organismos que se señalan en los artículos 280 y 281 del ya varias veces citado Reglamento Hipotecario. Otro de los procedimientos que, igualmente, se suelen utilizar tiene lugar de la siguiente forma: Concedida a un vecino por la Entidad propietaria, Ayuntamiento o Junta Vecinal, una parcela de terreno comunal, mediante el pago de un canon o renta anual, éste concesionario procede a la venta de la parcela mediante documento privado, liquidando los correspondientes Derechos Reales. Una vez en poder de dicho documento, el primer comprador procede a su nueva venta, ahora ya mediante escritura pública, y el nuevo adquirente, en cuanto está en posesión del documento público, solicita la inmatriculación de la finca en el Registro de la Propiedad, conforme y al

(237)

amparo de lo prevenido en el tantas veces citado artículo 205 de la Ley Hipotecaria y demás preceptos de dicha Ley y de su Reglamento, a que anteriormente hemos hecho referencia, y como el único conocimiento que de la inmatriculación pueden tener los pueblos es el anuncio de la misma, solicitada y expuesta en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, al no aparecer en él el nombre del vecino concesionario de la parcela y sí el de los dos últimos otorgantes de la escritura pública, los pueblos, que por otra parte suelen descuidar bastante la lectura de tales edictos, no pueden identificar en ellos la parcela concedida, no oponiéndose por tanto a la inmatriculación que, como consecuencia, es llevada a efecto sin reclamaciones y con absoluta normalidad, por lo que, lo mismo en éste supuesto como en el anterior, y de acuerdo con los preceptos contenidos en la vigente legislación hipotecaria, a los dos años surte efectos contra terceros, momento en el cual el vecino, o vecinos, a quienes les haya sido concedido el aprovechamiento, dejan de satisfacer el canon fijado, al estar en el pleno uso y disfrute del derecho de propiedad, careciendo entonces

la Administración o Entidad propietaria de toda acción legal para ser ejercitada por ella misma, viéndose obligada a entablar pleitos costosísimos y de larga duración si quiera reivindicar los terrenos que tan subrepticia y dolosamente le fueron sustraídos o despojados.

"Constantemente se pueden observar, en la mayoría de los Ayuntamientos o Juntas Vecinales de la Provincia, anuncios de la oficina del Registro de Fincas en relación con la inmatriculación de terreno erial, sito en los montes municipales, expuestos en el tablón de anuncios de la Casa Consistorial a efectos de reclamaciones, que nadie lee ni reclama, y mucho menos quien debiera hacerlo por razón de su cargo, porque maliciosa y materialmente no interesa impedir tales despojos contra el patrimonio comunal, situación ésta que ha venido a agravarse con la Ley de 7 de abril de 1.953, por la que el Estado concede auxilios a los particulares para repoblación forestal, de tal modo y manera que un cualquiera, sin otro gasto que el motivado por éste trapicheo administrativo y contando con la ayuda oficial, se encuentra sin esfuerzo alguno con una propiedad renta-

ble que, legalmente, por escritura notarial, le permite negociar un capital, mediante la venta de una finca en cuya creación no ha puesto más esfuerzo que su ingenio, contando con la complicidad punible de otros. Así pues, nos vemos obligados a contemplar, con forzada impavidez, como en nuestra presencia se despoja y dilapida un patrimonio comunal que, con una austeridad y honestidad admirables, administraron y conservaron nuestros viejos Concejos, según se puede comprobar fácilmente de la simple observación de antiguos documentos de archivo correspondientes a los siglos XVI, XVII y XVIII, que he tenido a la vista, y que, francamente, impresionan al leer como aquella gente sencilla administraban y repartían equitativamente el cultivo de sus "propios", lo que no se hace ahora, en que no se suele tener otro conocimiento de la existencia de éstos montes municipales que por el pago anual a la Jefatura del Distrito de la cuota correspondiente al aprovechamiento vecinal de pastos y leñas, y ello en unos montes que la mayor parte han desaparecido, ¡ironías del destino!, resultando pálida la obra de la desamortización ante expolio semejante,

estando actualmente, la mayor parte de los mismos, acaparados y en manos de unos pocos, generalmente los menos necesitados y los más osados y atrevidos en vulnerar e infringir las disposiciones legales, con grave perjuicio de los económicamente más débiles, que no tenían más base de sustentación ni otro medio de vida que el que les proporcionaba el cultivo de esas tierras y pastos que, dedicados en su mayor parte al denominado ganado menor, proporcionaban la carne barata y única que consumían las familias de débil economía doméstica, además de los otros productos del epo y ganadería, obligando a esos pobres y humildes campesinos, al desaparecer los terrenos del cultivo agrícola y ganadero que ellos explotaban, a emigrar a las zonas industriales, convirtiendo su anterior vida, apacible y tranquila, de humildes campesinos, en asalariados desprovistos de bienes materiales, víctimas de la codicia y rapacidad de unos pocos que, por su afán avaricioso y desmedido de incrementar su propio patrimonio, no vacilan en perjudicar los intereses de los demás, hundiéndoles en la seria y obligándoles, para no morir de hambre, a buscar otro medio de

vida en los Centros fabriles o grandes ciudades, lejos del ambiente en que nacieron y reposan sus antepasados, contribuyendo así, de tal modo, a desarrollar e intensificar el problema político-social que, muy generalizado últimamente, origina la aglomeración de las gentes en las populosas capitales o zonas industriales y fabriles.

De aquí se deduce que los montes municipales, cuando se da la incuria o el propósito preconcebido de perpetrar la usurpación o malversación, se hallan en la más absoluta indefensión, ya que si bien la vigente Ley de Régimen Local determina ahora que tales bienes son imprescriptibles, inalienables e inembargables, (artículo 188), sin embargo, es lo cierto que la ejecución práctica de dicha reivindicación será, en su día, sumamente enojosa, pues aunque el artículo 404 de la Ley de referencia determina, como hemos indicado anteriormente, que "las Entidades locales podrán recuperar por sí los bienes de su pertenencia que se hallen indebidamente en poder de particulares, durante un plazo que no exceda de un año", no obstante, como se ve, solamente se admite la restitución de la posesión inte-

rina, sin necesidad de acudir a los Tribunales ordinarios, cuando la ocupación alcance un lapso de tiempo tan breve, pasado el cual resulta una labor árdua y difícil, obligando a la reivindicación por medio del correspondiente juicio declarativo contradictorio, lo que origina molestias, gastos y, en definitiva, el enervamiento de las pasiones vecinales en la larga duración del proceso, incluso luchas en el seno de la propia Corporación, entre los ediles honestos y los desaprensivos, complicados éstos, las más de las veces, en el cohecho y malversación, pues de todo hay en esa trapisonda urdida a la sombra de las Casas Consistoriales, dada la magnitud e importancia del problema, hasta el punto de que existen Agencias especializadas para negociar con ésta malbaratada almoneda del patrimonio comunal de los pueblos, significando, por otra parte, que la actuación a posteriori de las Jefaturas Forestales, con un expediente anodino, con una multa exigua y ridícula por daños y una declaración del restablecimiento de cosas al ser y estado legítimo que antes tenían y que nunca se logra por la complicidad de los propios ediles, sean Ayuntamientos o

Juntas Vecinales, nada remedia, pues el mal está consumado y es irreparable.

Por eso creo que ante la punible negligencia, por no darle otra denominación, ya que el expolio, como digo, ha sido de escándalo en la mayor parte de los municipios y entes menores de la Provincia, procedería llevar a cabo una intervención superior, tajante y violenta si se quiere, al amparo de lo que se previene en la vigente legislación de montes, (Real Decreto de 30 de abril de 1.912), en el que expresamente se dice que: "A la Administración incumbe mantener la posesión de la totalidad del monte a favor de la Entidad a quien el Catálogo asigne su pertenencia, haciendo respetar el aprovechamiento e imponiendo las correcciones a que hubiere lugar por infracciones forestales". Este concepto, un tanto vago, de "Administración" se puede concretar con el artículo 81 del Reglamento de 17 de mayo de 1.865 en el que expresamente se dice que... "Los montes de los pueblos y Establecimientos públicos serán administrados, bajo la vigilancia superior, por los Ayuntamientos o Corporaciones, conforme a la Ley

Municipal", pudiendo agregarse que el Real Decreto de 4 de febrero de 1.927 asigna a los Gobernadores el conocimiento y resolución de las denuncias, abusos e infracciones que se cometan en los montes públicos, si bien, no obstante tanta legislación, resulta evidente su arcaísmo y falta de adecuación a los medios expeditivos de la Administración actual, debiendo poder contrarrestarse a éstos fines el amplio poder de los Alcaldes de hoy con una legislación más flexible y de rápida aplicación.

Indudablemente, la legislación para preservar ésta riqueza municipal es muy acertada de haberse llevado a la práctica, pero falla, como todo en la vida municipal, por el órgano ejecutivo principal o edilicio.

Aunque ya en el año 1.902 la Real Orden de 9 de octubre reguló la inscripción en el Registro de los montes declarados de utilidad pública, y en el año 1.915 se dictó una disposición ordenando igualmente a los Ayuntamientos la inscripción de sus bienes en dicho Registro de la Propiedad, en realidad, fué más propiamente en el Estatuto Municipal, del insigne protomártir Don José Calvo Sotelo, y en su Reglamento de Hacienda de 24

(245)

de octubre de 1.924, (artículos 21 y siguientes), en los que se dictaron una serie de medidas precisas y concretas que, de haberse cumplido por los Ayuntamientos, hubiesen garantizado totalmente éste escabroso problema de los montes municipales en todos los Ayuntamientos españoles. La Ley Municipal de 31 de octubre de 1.935, en su artículo 133, insistió sobre ésta misma medida precautoria de la inscripción, haciendo patente la preocupación del legislador en la materia de referencia. En tal situación llegamos, por fin, a la reciente y vigente Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1.950, en cuyos artículos 182 al 202 dedica un capítulo completo a los bienes municipales, en cuanto se relaciona con su administración y disfrute, concretándose todo ello, por lo que a la enajenación o disposición de los mismos se refiere, en las Circulares de la Dirección General de Administración Local de 17 de septiembre de 1.951, reproducida por el Gobierno Civil de ésta Provincia en su Circular número 59, inserta en los B.O. de la Provincia número 113, de fecha 24 del mismo mes y año, número 140 de fecha 5 de diciembre siguiente y número 5 de fecha

12 de enero de 1.953. En toda ésta legislación se especifica que los bienes comunales son inalienables, imprescriptibles e inembargables, pudiendo únicamente enajenarse, gravarse o permutarse los inmuebles de "propio previa la autorización ministerial correspondiente. En los artículos siguientes sigue la Ley regulando la administración forestal de aquellos, finalizando con el artículo 200, en el que señala a las Corporaciones locales la obligación de formar un inventario valorado de todos sus bienes y derechos, que se rectificará anualmente, comprobándose siempre que se renueve la Corporación, y de cuyo inventario se remitirá copia al Gobernador Civil, disponiendo el artículo anterior que "los Ayuntamientos deberán inscribir sus bienes inmuebles y derechos reales en el Registro de la Propiedad, siendo suficiente a tal efecto certificación que, con relación al inventario aprobado por la respectiva Corporación, expida el Secretario con el visto bueno del Alcalde, certificación que producirá iguales efectos que una escritura pública". En virtud de lo expuesto, se observa pues como ha sido siempre, a lo largo de la historia, preocupa-

ción constante de nuestros legisladores el arbitrar y establecer legalmente el medio más adecuado para defender tan ingente riqueza, no obstante lo cual nunca se ha logrado el éxito tan necesario como esperado, disponiendo ahora el artículo 121 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1.952, siguiendo ésta misma política precautoria y de garantía para con los bienes municipales, que corresponde a los Alcaldes, entre otras atribuciones, la de administrar y fomentar el patrimonio municipal, señalando también, igualmente, el reciente Reglamento de Haciendas Locales, aprobado por Decreto de 4 de agosto de 1.952, como el primero de los libros principales y obligatorios el de "Inventarios y Balances del Patrimonio y Capital Municipal", prevención ésta que no tiene otra finalidad que la de velar, en lo posible, por la conservación e integridad de los bienes y Patrimonio municipal en general, evitando así posibles y futuras usurpaciones que, en otro caso, de seguro se habrían de repetir". (Muchos de los conceptos vertidos a partir de la cuartilla 238 son debidos a la gene

rosa y desinteresada colaboración del actual Secretario del Ayuntamiento de Torrelavega, Don Julio Pelayo Marraco).

Antes de terminar ésta materia y por estimar que también aquí encaja perfectamente ya que, en cierto modo, puede ser considerado como una de las formas o procedimientos que se suelen utilizar para la usurpación de terrenos, siquiera de una manera limitada, creo conveniente exponer, aunque sea muy ligeramante, lo que con demasiada frecuencia sucede igualmente en la Montaña en relación con la plantación de arbolado: concedido un terreno comunal a un vecino, también bajo el pago de un canon al año, éste procede a su plantación de arbolado, y, si más tarde, dicho vecino deja de serlo de la Entidad propietaria o cedente de la parcela, como el arbolado es de su propiedad no deja de seguir usando y disfrutando de bienes comunales, cuyo uso y disfrute ya entonces no le pertenece, y las Entidades propietarias o cedentes, que al amparo de la legislación vigente y al dejar de ser vecino el primer beneficiario, estaban en condiciones de conceder ese disfrute a otro vecino, se encuentran en la imposibi-

lidad de hacerlo pues la propiedad del arbolado se lo impide, ésto en el supuesto de que el plantador no lo haya vendido, y en algunos casos hasta el terreno, a persona o Entidad que nada tiene que ver con tales aprovechamientos por carecer de la cualidad de vecino.

Tales son, a mi juicio, por los datos que hasta nosotros han llegado, los principales, por no decir únicos, procedimientos que en la Montaña se han venido y aún hoy se siguen utilizando para la sustracción y usurpación del Patrimonio a que pertenecen, según hemos visto, de una gran masa de montes públicos y bienes comunales, cuya repetición, en atención a sus funestas consecuencias, es preciso corregir y evitar a toda costa en el futuro, una vez conocido, como conocemos, el origen, causas, modos y procedimientos que al efecto se suelen utilizar.

NATURALEZA JURIDICA

En repetidas ocasiones hemos dicho con anterioridad que la concesión de parcelas de terreno de montes o la legitimación de las roturaciones

arbitrarias ya realizadas en los mismos, debería ser autorizado, en las condiciones previstas, mediante la fórmula jurídica del arrendamiento vitalicio y hereditario, cuando, en realidad, no tenemos razón ni fundamento legal alguno para calificar dichas concesiones o legitimaciones como tal arrendamiento.

Por eso, mediante el análisis y estudio razonado y sistemático de cada una de las notas más distintivas y características de nuestra institución, en relación con las diversas figuras jurídicas conocidas que con ella pudieran tener algún punto de contacto o semejanza, trataremos de concretar fundadamente el verdadero carácter o naturaleza jurídica de la institución, por nosotros considerada como más idónea para dar solución al problema social-agrícola objeto de éste estudio, y, para ello, nada mejor que comenzar el proceso analítico-investigador de referencia con la enumeración o exposición de sus más salientes y acusadas características, las cuales podemos resumir del modo siguiente: 1ª Al beneficiario únicamente se le concede el uso y disfrute de la parcela de que se trata, re-

servándose el dominio la Entidad propietaria o cedente, cuyo disfrute tiene carácter vitalicio y hereditario, si bien con la particularidad de que, en caso de muerte, no puede ser dividido entre los varios herederos, si los hubiere, sino que solo uno de ellos ha de ser el sucesor de la totalidad del beneficio. 2º El beneficiario está obligado al pago de un canon o renta anual como contraprestación de la parcela recibida. 3º En los casos y condiciones previstas las parcelas cedidas pueden revertir a la Entidad propietaria o cedente, quedando rescindida la relación jurídica constituida, con la obligación de abonar las mejoras introducidas siempre que dicha rescisión no sea impuesta a causa o como consecuencia de sanción, y, 4º Los beneficiarios no pueden ceder ni disponer de las parcelas por ninguna clase de actos inter vivos, debiendo explotarlas directamente, si bien se autorizan las permutas entre los concesionarios, en las condiciones fijadas, dando cuenta previamente a la Entidad propietaria o cedente de la operación que se pretende llevar a cabo.

A la vista de las características expuestas y teniendo en cuenta la

descripción que del derecho de usufructo nos refiere el artículo 467 del Código Civil, al decir que "el usufructo da derecho a disfrutar los bienes ajenos con la obligación de conservar su forma y sustancia...", pudiera parecer que la solución por nosotros propuesta no encarna otra cosa sino un verdadero derecho de la naturaleza del descrito, contribuyendo a inclinarnos por una interpretación semejante los propios derechos generales y característicos del usufructuario, como son, el de aprovechamiento de la cosa y percepción de frutos y el derecho de posesión, en cuanto ésta es condición necesaria del goce, derechos todos que concurren también en el beneficiario de nuestra fórmula jurídica pero, sin embargo, al examinar los demás caracteres del derecho de usufructo nos encontramos con argumentos suficientes para llegar a la conclusión de que, en modo alguno, pueden ser identificadas las dos instituciones que comparativamente venimos estudiando, como seguidamente vamos a comprobar por las consideraciones que exponemos: 1º A tenor de lo dispuesto en el artículo 487 del Código citado, el usufructuario, a diferencia de nuestro be-

beneficiario, no tiene derecho a indemnización por las mejoras realizadas en los bienes objeto del usufructo, cosa que, por otra parte, nos parece perfectamente lógica pues, "de lo contrario, como dice De Diego, tendríamos el resultado peligroso e injusto de que el usufructuario dispondría del bolsillo ajeno, obligando al propietario a pagar mejoras que él quizá no hubiera hecho", aunque sí puede retirar dichas mejoras si ello fuera posible sin detrimento de los bienes. 2ª Así como en la solución propuesta el beneficiario no tiene derecho alguno de disposición de la parcelas por actos inter vivos, en cambio, el usufructuario tiene facultades para arrendar, gravar y enajenar su derecho, según ahora veremos: a) Facultad de dar en arrendamiento.— Como el contrato de arrendamiento implica simple cesión del uso o disfrute de la cosa, nunca ha ofrecido dudas la facultad del usufructuario de arrendar la cosa usufructuada. Lo autorizaba ya la antigua Ley de Partida (Ley 24, título XXXI, Partida 3ª), y lo autoriza hoy el Código Civil en su artículo 480, al propio tiempo que el 498 reconoce y da por supuesto el ejercicio de tal facultad. b) Hipo-

teca del derecho de usufructo.— Que éste derecho es susceptible de ser gravado con hipoteca está fuera de toda duda a la vista del artículo 107 de la Ley Hipotecaria, en donde, al tratar de las cosas que pueden ser hipotecadas, dice expresamente: "Podrán también hipotecarse: 1º El derecho de usufructo...", sin más excepción que la establecida en el artículo 108 de la misma Ley, al disponer que "No se podrán hipotecar: ... 2º Los usufructos legales, excepto el concedido al cónyuge viudo por el Código Civil...". o) Enajenación del derecho de usufructo.— Las Leyes de Partida permitían la enajenación de los frutos de las cosas dadas en usufructo, pero prohibían enajenar el derecho mismo, hasta el extremo de considerar la enajenación como una de las causas de extinción de dicho derecho, (Ley 24, título XXXI, Partida 3ª). No obstante, el Código Civil ha modificado éste régimen, declarando, en términos generales, que el usufructuario puede enajenar su derecho de usufructo, aunque sea a título gratuito, si bien los contratos que para ello celebre se resolverán a la terminación del usufructo, (artículo 480), pudiendo agregarse, a mayor

abundamiento, que el artículo 498 ya citado, al expresar literalmente que "El usufructuario que enajenare o diere en arrendamiento su derecho de usufructo..." etc., reconoce y admite sin género de duda el ejercicio por el usufructuario de ambas facultades de disposición sobre su derecho de usufructo. 3º De acuerdo con la posición declarada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 12 de octubre de 1.919, el usufructo es, por su naturaleza, un derecho temporal y eminentemente personal que, constituyéndose en contemplación a la persona, se extingue por la muerte de ésta, es decir, del usufructuario, criterio acorde con el que se previene en el artículo 513 del Código Civil en que, al enumerar las causas de extinción del usufructo, señala entre ellas la de la muerte del usufructuario, causa que no concurre en el beneficiario de la solución apuntada puesto que, según hemos dicho, sus derechos son transmisibles a los herederos por causa de muerte. 4º Así como el concesionario de nuestra fórmula jurídica está obligado al pago de un canon o renta anual, en cambio, en el usufructo, expresado elemento no es esencial para su constitución, hasta el pun-

to de que en la mayor parte de los mismos el usufructuario no tiene obligación alguna de naturaleza análoga a la indicada.

Así pues, consecuencia lógica de cuanto acabamos de decir, la conclusión a que llegamos no es otra que la afirmación, terminante y resuelta, de que es preciso descartar el usufructo al tratar de determinar la naturaleza jurídica del derecho que se concede al beneficiario de las parcelas de terreno objeto de nuestro examen.

Eliminada por tanto la posibilidad del usufructo, proseguiremos nuestro estudio con otra de las instituciones jurídicas conocidas, el Censo, cuyas características y naturaleza, en alguna de sus variedades, a primera vista, pudieran identificarse con las que son propias de la figura jurídica propuesta como solución al problema que en ésta tesis tratamos. Indudablemente, a tenor de lo que se previene en los artículos 1.604, 1.605 y 1.607 del Código Civil, en los que se define y clasifica el Censo, es verosímil presumir que éste, al menos en sus formas de enfitéutico o reservativo, participa total e íntegramente de todas y cada una de las ca-

racterísticas que hemos señalado como propias de la institución por nosotros definida, al establecerse en los mismos, entre otras cosas, que "se constituye el Censo cuando se sujetan algunos bienes inmuebles al pago de un canon o rédito anual, en retribución del dominio pleno o menos pleno que se transmite de los mismos bienes", pudiendo aducirse, además, en favor de la presunción afirmativa las siguientes particularidades: 1ª Al igual que en la fórmula jurídica propuesta por nosotros, en todas las clases de Censos, según hemos visto, el censatario o enfiteuta está obligado a pagar un canon o renta anual como contraprestación de los bienes recibidos. 2ª Los caracteres esenciales del derecho de censo, a saber: a) el de ser establecido a perpetuidad o por tiempo indefinido, (artículo 1.608), que constituye la nota más característica y la condición más esencial de todos los Censos, porque es la única que les dá verdadera razón de existencia y b) el de ser indivisible, de acuerdo con lo que se previene en el artículo 1.618, según el cual, "las fincas gravadas con censo no pueden dividirse entre dos o más personas, sin el consentimiento

expreso del censualista, aunque se adquirieran a título de herencia", caracteres ambos que parecen concurrir en nuestra institución, pues así como el primero, la perpetuidad, se deriva de la naturaleza hereditaria y transmisible a los herederos de que participa el derecho del beneficiario, conforme ya hemos indicado en su lugar oportuno, con lo cual la perpetuidad parece evidente al transmitirse del causante a sus herederos, y así sucesivamente, sin plazo definido alguno para su caducidad o extinción, asimismo, la nota de indivisibilidad resulta manifiesta en nuestra figura jurídica al concretarse expresamente que, en caso de muerte del beneficiario, el derecho de uso y disfrute de las parcelas no puede ser dividido entre los varios herederos, si los hubiere, sino que uno solo de ellos ha de ser el sucesor de la totalidad del beneficio. 3º Cuando se trata del Censo enfiteútico existe, igualmente, otro punto más de contacto entre las dos instituciones que venimos considerando, consistente en que así como en la figura jurídica propuesta las parcelas cedidas pueden revertir a la entidad propietaria o cedente por causa de sanción, en el

supuesto de que el beneficiario no cumpla con alguna de las condiciones que le han sido fijadas, asimismo, en la enfiteusis, el dueño directo tiene derecho al "comiso", artículo 1.648, que es la facultad que compete a dicho dueño para recobrar la plena propiedad de la finca acensuada, en ciertos casos de incumplimiento por el dueño útil de las estipulaciones del contrato, teniendo, por tanto, el carácter de una pena que se impone al enfiteuta por la comisión de determinadas faltas, con la diferencia de que así como en aquella institución el beneficiario no tiene derecho ninguno al abono de mejoras en los casos de reversión por sanción, en cambio, en la enfiteusis, en el supuesto del comiso, el enfiteuta tiene derecho a que se le abonen las mejoras que hayan aumentado el valor de la finca, así como a retirar las de lujo y recreo, por analogía de lo dispuesto con respecto del usufructo y del arrendamiento (artículos 487 y 1.573 del Código Civil).

Sin embargo, no obstante cuanto hasta aquí llevamos expuesto, que parece indicar lo contrario, lo cierto es que las consideraciones que a

continuación expondremos son de por sí suficientes, a mi juicio, para llegar a la conclusión de que tampoco nuestra institución participa de la naturaleza jurídica que es propia y característica de los Censos. En primer lugar, basta para ello recordar, como reiteradamente hemos señalado con anterioridad, que el beneficiario de las parcelas concedidas o legitimadas en las condiciones previstas y fijadas oportunamente, no tiene derecho alguno de disposición sobre las mismas por actos entre vivos, estando obligado a su explotación personal y directa, al paso que, a propósito de los Censos, se determina en el artículo 1.617 de nuestro Código, en relación con los artículos 1.633 y demás concordantes y aplicables al caso concreto, que "las fincas gravadas con censo pueden transmitirse a título oneroso o lucrativo, tanto por actos inter vivos como de última voluntad", de donde resulta que el censatario, en oposición abierta y terminante a nuestro beneficiario, puede enajenar la finca gravada con censo, bien a título oneroso o lucrativo, así como gravarla o transmitirla por herencia. En segundo término, por si no se considerase suficiente

(261)

el argumento que acabamos de esgrimir, para dejar sentado de una manera definitiva el carácter y naturaleza total y absolutamente incompatibles de las dos figuras jurídicas que venimos considerando, nos limitaremos a señalar el derecho de redención de cualquier clase de Censo que, a tenor de lo que se previene en el artículo 1.608 del Código tantas veces citado, en consonancia con los artículos 1.651 y 1.662, corresponde a todos los censatarios, y de ahí que si nosotros estimamos, conforme anteriormente hemos afirmado y sostenido, que ni el roturador o beneficiario de las parcelas, ni sus descendientes, nunca, deben adquirir la plena propiedad de las tierras concedidas o legitimadas, dadas las funestas y antisociales consecuencias que ello produce, supone tanto como negar, es decir, no admitir la redención del Censo, caso de que estuviera establecido, y por eso, propia y legalmente, no puede ser considerada como tal Censo la institución que regule con expresada condición prohibitiva la concesión o legitimación de terrenos, ya que sería tanto como enfrentarse con los preceptos taxativos de nuestra Ley sustantiva, en cuyo artículo 1.608 se

proclama, con carácter general, la redimibilidad de todos los Censos.

Si, como acabamos de demostrar, al tratar de determinar o, mejor dicho, identificar la naturaleza jurídica de nuestra institución con la de alguna de las afines ya conocidas y reguladas en el Derecho positivo, resulta incuestionable que es preciso también prescindir del Censo, en cualquiera de sus formas, y, por ende, asimismo, del Foro, al estar hoy equiparado, según su duración, a la enfiteusis o al arrendamiento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1.655 del Código Civil, igualmente resulta innegable que únicamente el arrendamiento es la figura jurídica que nos queda por analizar, de todas las similares conocidas, a fin de poder concretar la verdadera naturaleza legal de la institución por nosotros propuesta, bien para asimilarla o reconocer se trata de una forma de arrendamiento, o bien para llegar a la conclusión de que, caso contrario, se trata de una institución sui-générís, con caracteres y naturaleza propia e independiente de cualquiera otra a que se quisiera equiparar.

Un minucioso y detallado examen de las peculiaridades y característi-

cas distintivas de nuestra institución, destacadas en las cuartillas 250 y 251, en relación con cuantos preceptos del Código Civil y Leyes especiales regulan la figura jurídica del arrendamiento, es ya de por sí suficiente para permitirnos afirmar, con toda exactitud, que el derecho de uso y disfrute que a nuestro beneficiario corresponde no es otra cosa sino el mismo derecho que al goce y utilidad de la cosa o parcela pertenece al arrendatario, es decir, que ambas instituciones son una misma cosa, basándonos para formular tan terminante y decisiva premisa en las siguientes consideraciones de orden legal: 1ª El artículo 1.543 del Código Civil, al definir el arrendamiento de cosas, dice expresamente que "es el contrato por el cual una de las partes se obliga a dar a la otra el goce o uso de una cosa por tiempo determinado y precio cierto", de donde se deduce que son elementos esenciales de tal arrendamiento: a) El precio cierto, y, b) La duración temporal, los cuales, ambos, concurren en la figura jurídica por nosotros propuesta, el primero sin género alguno de duda, de tal modo, que respecto de él no se estima preciso hacer ninguna acla-

ración, mientras que con relación al segundo, por el contrario, si se considera necesario e imprescindible matizar doctrinal y legalmente su concepto, como ahora veremos.

Aún cuando en la Edad Media caracterizó a los arrendamientos la tendencia a la perpetuidad, hasta el punto de que la historia del mismo se confunde durante ésta época con la de la enfiteusis y otros contratos agrarios afines, sin embargo, cuando, a principios del siglo XIX, se abolió la propiedad señorial, el contrato de arrendamiento readquiere una gran importancia y los principios de la economía liberal influyen sobre su reglamentación, inspirando Leyes de sentido individualista, en que se consagra la absoluta libertad contractual y con ella el predominio de los propietarios, dirección que todavía recoge nuestro Código Civil, al decir de Scaevola, para quien es una prueba concluyente de ello su tendencia a "encerrar los arrendamientos en un tiempo determinado, segando en plena florecencia los arrendamientos ilimitados y hereditarios". Efectivamente, el Código habla, según hemos visto, de "tiempo determinado", frase

que es preciso entender en el sentido de que el arrendamiento sea temporal y no perpétuo, como lo demuestra, a mayor abundamiento, que tanto dicho texto legal como las Leyes especiales admiten el supuesto de que no se pacte tiempo determinado, estableciendo reglas sobre la duración del contrato para aquellos casos en que las partes no hayan fijado plazo.

No obstante lo expuesto, debe tenerse en cuenta que éste mismo requisito de la duración temporal que, por otra parte, conforme veremos seguidamente, no está muy de acuerdo con la costumbre de algunas Regiones e pañolas, se interpreta en términos de bastante amplitud, hasta el punto de que "Covián entiende que no significa cláusula de perpetuidad el que se fije el arrendamiento por la vida de una persona o por la de varias sucesivas, con tal que no pase de tres", declarando la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 1.908 que "si bien la circunstancia de la perpetuidad no se aviene ni conforma con las condiciones intrínsecas del contrato de arrendamiento, significando, como significa, un obstáculo legalmente insuperable para que el propietario pueda recobrar en ningún tiem-

po la posesión y aprovechamiento directo de la cosa cedida, no son, sin embargo, incompatibles con la esencia del contrato los arrendamientos indefinidos o celebrados con la limitación de una o más generaciones", criterio igualmente compartido por la práctica, la doctrina y las modernas Leyes especiales, al propio tiempo que las legislaciones más progresivas y la ciencia jurídica nos muestran una orientación contraria a la anterior, y tienden por todos los medios a amparar el derecho del arrendatario, y, principalmente, del cultivador de la tierra, procurando la permanencia y estabilidad de éstos contratos, en atención a que solo cuando son de larga duración pueden contribuir favorablemente al aumento de valor de las propiedades, debido a la confianza y seguridad que dichos contratos a largo plazo proporcionan a los arrendatarios para llegar a resarcirse de los gastos realizados y de las mejoras introducidas en los bienes objeto del arrendamiento, posición mantenida también por el punto 6º de la Declaración V del Fuero del Trabajo, al consignar expresamente que "El Estado asegurará a los arrendatarios la estabilidad en el cultivo de

la tierra por medio de contratos a largo plazo, que les garantice contra el desahucio injustificado y les asegure la amortización de las mejoras que hubieren realizado en el predio".

Después de esta breve exposición doctrinal, consecuencia de la cual es la conclusión de que, si bien en la actualidad se tiende a favorecer a los "cultivadores de la tierra", por medio de contratos de larga duración sin embargo, no por eso deja de ser la temporalidad uno de los requisitos primordiales del contrato de arrendamiento, teniendo que terminar afirmando, como decíamos al principio, que "la duración temporal" es un elemento esencial de dicho contrato, cuya concurrencia en la figura jurídica por nosotros propuesta está fuera de toda duda, sin que pueda admitirse como motivo suficiente de prueba en contrario la alegación de que el derecho a usar y disfrutar de nuestro beneficiario tiene carácter perpetuo, dada su condición de vitalicio y transmisible por causa de muerte a los sucesores, y de éstos a los suyos, y así sucesivamente, por estimar que la transmisión hereditaria del derecho expresado tiene lugar mediante la

"tácita reconducción", la cual no constituye una simple prórroga del primitivo contrato sino un contrato nuevo, una nueva locación consentida tácitamente por la Entidad propietaria o cedente, que sin solución de continuidad sigue a la anterior, y, de ser ésto así, "legalmente" resulta innegable el carácter temporal de nuestra institución, al estar siempre establecida por un tiempo determinado, cual es el de la vida de cada uno de los beneficiarios o arrendatarios a quien se autoriza el uso y disfrute de las parcelas concedidas o legitimadas, si bien, de "hecho", las transmisiones hereditarias de referencia convierten o atribuyen carácter de perpetuidad a la figura jurídica propuesta como solución, supuesto que, por otra parte, no es invención nuestra sino que tiene precedentes en algunas Regiones patrias, en donde al mismo tiempo constituye una excepción al requisito de la duración temporal del contrato de arrendamiento, mereciendo citarse como ejemplos, según apunta Costa en su "Colectivismo Agrario", páginas 491 a 494, los siguientes: En Asturias, pudo observar Jovellanos, según manifestaba en alguna de sus cartas a Don

Antonio Ponz, que "por la costumbre los arrendamientos eran allí indefinidos, y en cierto modo perpétuos: se veía pasar una casería de generación en generación por los individuos de una misma familia, siendo mirado como un tirano el dueño que sin causa justísima arrojase al casero del hogar de sus ascendientes. De aquí es que el colono se creyera y fuese en efecto un partícipe de la propiedad, y de aquí también que no le doliera hacer por su parte algunas mejoras en los predios en que cree vinculada la subsistencia de su posteridad", señalándose, asimismo, en la memoria de la Comisión Provincial de Oviedo, contenida en el volumen V de la Información sobre "Reformas Sociales", Madrid 1.893, páginas 378-379, que "es costumbre que el arrendamiento no termine por la muerte del locatario, antes bien continúa en cabeza del hijo casado en casa, con la obligación de cuidar y asistir a los viejos", costumbres todas ellas que, igualmente, se encuentran, incluso más acentuadas, en las Provincias Vascongadas, así como en la vega de Valencia donde, al decir de la Comisión Provincial en la Información sobre Reformas Sociales, "la costumbre hace,

"de hecho", perpétuos y hereditarios los arrendamientos rústicos, al transmitirse éstos hereditariamente por tácita reconducción de padres a hijos, como si fueran un verdadero dominio, hasta el punto de haberse perdido el hábito de celebrar contratos de arrendamiento de fincas rústicas", y, finalmente, también en las bayllías de Cantavieja, entre Valencia y Aragón, según escribía en el siglo XVIII Don Vicente Calvo y Julián "se encuentran a cada paso caserías que van pasando siglos enteros de padres a hijos, sin salirse de una misma familia". 2ª Otra de las notas distintivas y características de la propuesta institución, que encaja perfectamente dentro de los moldes del contrato de arrendamiento, tal como aparece regulado en el Código Civil y Leyes especiales, es la prohibición que se establece para los beneficiarios de nuestra fórmula jurídica en orden a no poder ceder ni disponer de las parcelas por ninguna clase de actos intervivos, análogamente a lo que sucede con el arrendamiento en que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.112 del Código Civil, no será válida la cesión de los derechos que engendra el contrato cuando se

haya establecido en él dicha prohibición, ya que, como dice Traviesas en su artículo titulado "Contrato de arrendamiento", publicado en la Revista de Derecho Privado del año 1.919, página 13, entonces el arriendo se entiende concedido "intuitu personae", agregando Valverde, con respecto a los arrendamientos rústicos, regidos por su legislación especial, que "el derecho de arrendamiento no es susceptible de ser enajenado, hipotecado o cedido por la sola voluntad del arrendatario, pues prohibiendo dicha legislación el subarriendo, que es lo menos, debe estar prohibida la cesión, que es lo más", pudiendo añadirse que la verdadera y propia cesión de arrendamiento no es admisible en nuestro derecho, pues a ella se oponen el artículo 1.257 del Código citado, según el cual "los contratos solo producen efecto entre las partes que los otorgan y sus herederos", y el artículo 1.550, de cuya regulación para con el subarriendo se desprende, por analogía, que solo se puede autorizar la cesión a base de dejar subsistente "la responsabilidad del arrendatario al cumplimiento del contrato para con el arrendador", concluyendo éste apartado con la indi-

cación de que la Jurisprudencia patria, aunque algo vacilante, ha llegado en definitiva a conclusiones que se armonizan con los principios expuestos en las Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de junio de 1.915, 2 de junio de 1.927, 7 de junio de 1.929 y 4 de enero de 1.930, estimando, por otra parte, que la autorización que se concede a nuestros concesionarios para llevar a cabo las permutas de sus parcelas, no excede de las facultades que corresponderían a los arrendatarios pués, aparte de ser precisa para ello la previa aquiescencia de la Entidad propietaria o arrendadora, hay que tener en cuenta también que dichas permutas, en el sentido que se expresan, no deben ser consideradas en el propio y verdadero concepto del contrato de permuta propiamente dicho, con su finalidad traslativa de dominio, que ninguno de los concesionarios tiene, sino simplemente como un mutuo cambio o cesión recíproca del derecho a usar y disfrutar de que gozan los respectivos permutantes sobre sus correspondientes parcelas, de tal modo, que solamente suponen una mera sustitución o intercambio del lugar o ámbito territorial en que cada uno

de los beneficiarios habrá de ejercitar, en lo sucesivo, el derecho que con anterioridad ya tenían establecido a su favor. 3º Por lo que respecta a la regulación o indemnización de las mejoras introducidas en las parcelas, no existe ninguna antinomia legal entre el contenido de nuestra fórmula jurídica y cuantos preceptos regulan éste aspecto del arrendamiento ya que, en definitiva, tanto el Derecho positivo sobre la materia, como la Jurisprudencia y los Principios del Derecho, en términos generales, se inclinan por la solución de atenerse a lo que las partes hubieran estipulado previamente sobre el particular. 4º La reversión a la Entidad propietaria o cedente de las parcelas concedidas o legitimadas, en los casos y con las consecuencias previstas y fijadas en la figura jurídica propuesta como solución, se aviene perfectamente con la estructuración legal del arrendamiento pues, si bien como contrato bilateral que és, le puede ser indudablemente aplicada la doctrina general del artículo 1.124, sin embargo, el Código le hace una referencia especial de dicha doctrina al autorizar la rescisión del contrato en el artículo

1.556 por incumplimiento de las obligaciones del arrendador o arrendatario. 5º Al igual que el derecho de nuestro beneficiario no se extingue por su muerte sino que, por el contrario, se transmite por herencia a alguno de sus herederos, tampoco en nuestro derecho, a tenor de lo prevenido en las normas generales de los artículos 1.112 y 1.257, es causa de conclusión del arrendamiento la muerte del arrendatario, pues la relación jurídica pasa a sus sucesores, si otra cosa no se estipula, criterio confirmado por la vigente legislación especial sobre arrendamientos rústicos al prescribir que el fallecimiento del arrendatario no extingue el arrendamiento, siempre que sus herederos estén comprendidos dentro de un determinado grado de parentesco, que también especifica.

Finalmente, como conclusión de cuanto hemos expuesto, no cabe otra cosa que, una vez más, hacer constar el paralelismo o, mejor dicho, la absoluta identidad de caracteres y naturaleza existente entre nuestra institución y el arrendamiento, tal como anteriormente se ha demostrado, razón por la cual nos vemos obligados a proclamar que la naturaleza ju-

(275)

ridica del derecho concedido al cultivador de las parcelas concedidas o legitimadas no es otra que la que corresponde al derecho del arrendatario, lo que supone tanto como afirmar que la institución propuesta y proyectada para solución es un auténtico e inconfundible Contrato de Arrendamiento.

-----ooCoo-----

BIBLIOGRAFIA

- Antón Cano, Enrique : "El Patrimonio familiar agrícola" (páginas 266-323).--Curso 1.944-45-2º trimestre.--Anales de la Universidad de Murcia (Revista).
- Azcárate : "Ensayo sobre la historia del derecho de propiedad y su estado actual en Europa", Madrid 1.871.883.
- Balbin, A. : "Municipio español desde la Edad Media".-- (Revista Contemporánea, diciembre 1.902).
- Beneyto Pérez, Juan : "Canon y término en los contratos agrarios antiguos".(de Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales). Madrid 1.932.
- Beneyto Pérez, Juan : "Estudios sobre la historia del régimen agrario".-- Barcelona, Bosch 1.941, 199 páginas.
- Bermejo Gironés, Juan Ignacio y Berdejo Casañal, Mariano : "Derecho de Entidades Locales".--Publicación del Instituto de Estudios de Administración Local.-- 1.949.
- Bernaldo de Quirós, C. : "Los Reyes y la colonización interior de España desde el siglo XVI al XIX".

- Cárdenas, Francisco de : "Ensayo sobre la historia de la propiedad territorial en España".
- Cerrillo, F. y Mendieta : "Derecho agrario".- Editorial Bosch. Barcelona, 1.951.
- Cerrillo, F. y Mendieta : "Derecho agrario".- Barcelona 1.952, página 223.
- Concha y Martínez, Ignacio de la : "La Presura".- La ocupación de tierras en los primeros siglos de la Reconquista. (Publicación del Consejo Superior de Investigaciones Científicas).
- Costa, Joaquín : "Colectivismo Agrario en España".
- Costa, Joaquín y otros autores : "Derecho consuetudinario y Economía popular de España. (Barcelona, 1.902).
- Costa, Tomás : "Apuntes para la historia jurídica del cultivo ganadero en España". (Madrid 1.918-1.919).
- Escosura y Hevia, Antonio de la : "Juicio crítico del feudalismo en España y de su influencia en el estado social y político de la Nación". (Madrid 1.856).
- Espejo, Zoilo : "Costumbres de derecho y economía rural consignadas en los contratos agrícolas usuales en las Provincias de la Península". (Madrid 1.900).

(278)

- Fairen Guillén, Victor : "El Régimen de Montes y la Alera foral de Aragón hasta el Código Civil", publicado en la Revista de Administración Pública nº 5, mayo-agosto de 1.951, páginas 107 a 143.
- Flores de Quiñones : "Comunidad de servidumbre de pastos", (Revista de Derecho Privado, 1.933, página 167).
- Pont Rius, José Ma : "Instituciones medievales españolas. La Organización política, económica y social de los Reinos cristianos de la Reconquista".-Madrid 1.9159 páginas. (Consejo Superior de Investigaciones Científicas).
- García Gallo, Alfonso : "Las instituciones sociales en España en la alta Edad Media".-Siglos VIII - XII.-Ensayo publicado en la Revista de Estudios Políticos-Suplementos de Política Social del año 1.945, números 1 y 2, páginas 7 y siguientes.
- García Oviedo, Carlos : "La teoría del dominio en la Nueva Ley de Base de Régimen Local". (Revista de Estudios de la vida local.-Año V, nº 28, julio-agosto de 1.946 páginas 549-561.
- Garrido Falla y Serrano Guirado : "Consideraciones sobre una posible reforma de la legislación de montes". (Revista de Estudios Agro-Sociales, octubre-diciembre 1.952, página 33 y siguientes).

(279)

- Gómez Ayau, Emilio : "La Revolución verde", publicado en la Revista de Estudios Agro-Sociales nº 1, octubre-diciembre de 1.952, páginas 9 a 32.
- González Pérez, Jesús : "El proceso del artículo 41 de la Ley Hipotecaria y los montes públicos catalogados". (Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, enero 1.950, páginas 30 a 42.
- González Pérez, Jesús : "La inscripción de los bienes municipales". (Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, año XXVII nº 276, mayo 1.951, páginas 361-374).
- Guaíta, Aurelio : "Régimen jurídico administrativo de los montes". Prólogo de Jordana de Pozas. (Santiago, 1.951, 237 páginas).
- ✓ Hinojosa, Eduardo de : "El régimen señorial y la cuestión agraria en Cataluña, durante la Edad Media". (Madrid 1905).
- Hinojosa Santana : "El éxodo en los campos y aldeas españolas".
- Jaramillo, Esteban : "La cuestión social a la luz de las encíclicas". (Páginas 474-491) Volumen XI, nº 42 agosto-septiembre 1.945. (Revista de la Universidad Católica Bolivariana.
- Lafuente, Pedro de : "Contratos especiales sobre cultivo y ganadería en Aragón". (Madrid 1.916).
- Leopold Klein, Julius : "Los privilegios de la Mesta", 1.275 a 1.276. (Academia de la Historia, Madrid 1.914).

(280)

- Lleó, Antonio : "Los montes y la sociología". Conferencia. Madrid
Revista de Gobierno y Administración Local, 1941.
- Martín Retortillo, Cirilo: "La posesión en montes públicos".-(Revista General de Legislación y Jurisprudencia, t. 164, 1.943, páginas 270 a 292.
- Mayer, Ernesto : "Historia de las instituciones sociales y políticas de España y Portugal". (Tomo I traducido por Galo Sanchez, Madrid 1.925. Tomo II traducido por Ramón Carande, Madrid, 1.926).
- Minguijón y Adrián, Salvador : "Historia del Derecho Español". 2ª edición.
- Pérez Pujol, Eduardo : "Historia de las instituciones sociales de la España goda". (Valencia 1.896).
- Pujol Germá : "Montes públicos; cuestiones acerca de su propiedad y posesión". (La Administración Práctica, 1.950, páginas 100 y siguientes).
- Redonet y López Dóriga : "Historia jurídica del cultivo y de la industria ganadera en España". (Volumen I, Madrid 1.911).
- Redonet y López Dóriga : "Policia rural de España";
- X Sánchez Galo : "Para la historia de la redacción del antiguo derecho territorial castellano".-(Madrid, 1.930).

(281)

- Villar Grangel, Domingo : "Jovellanos y la reforma agraria". (Conferencia en el Ateneo de Madrid en 1.911, Madrid 1.925).
- X Viñas Mey, Carmelo : "El problema de la tierra en la España de los siglos XVI y XVII".- Madrid 1.941, 242 páginas. (Publicación del Consejo Superior de Investigaciones Científicas).
- Viñas Mey, Carmelo : "El problema del microfundio y la concentración parcelaria".- (Boletín de divulgación social, números 67 y 68, marzo-abril 1.952, páginas 153 a 155 y 229 a 233).
- Zorrilla Dorronsoro, A. : "Política de colonización del Nuevo Estado".- Madrid, Instituto Nacional de Colonización, 1.941, 37 páginas.
- "El futuro de la agricultura Nacional Sindicalista". Valladolid, A. Aguado, 1.937.
- "El parcelamiento de la propiedad rústica en España". Madrid, 1.952, memoria del Instituto de Estudios Agro-Sociales, página 175.
- "La Administración Práctica", año 1.917, páginas 249 y 601.
- "La Nueva España Agraria". Bilbao, Editora Nacional, 1.937.
- "Plan de Ordenación Económico-Social de la Provincia de Santander", año 1.948, páginas 44 y siguientes.
- "Política agraria". Traducción de J.M. Maus y Prólogo de A. Aunós. celona, Bosch, 1.939, 102 páginas.

(282)

"Revista de Estudios Agro-Sociales", publicación del Instituto de Estudios Agro-Sociales, octubre - diciembre de 1.952, número 1.

"Revista de Estudios de la vida local", número 21, año 1.945, páginas 431 a 438. (Publicación del Instituto de Estudios de Administración Local).

-----ooOoo-----